



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011, тел. (044) 254-56-73, факс (044) 254-43-93
E-mail: inform@dkrp.gov.ua, Web: <http://www.drs.gov.ua>, код ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____
на № _____ від _____

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1392» (далі – проект постанови), а також документи, що надані до нього листом Міністерства інфраструктури України від 05.07.2019 № 2004/45/14-19.

За результатами розгляду проекту постанови та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

встановлено:

проектом постанови пропонується внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1392 «Про забезпечення прозорості державної тарифної політики щодо перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України» в частині нормативного врегулювання проведення індексації тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України, зокрема:

з урахуванням їх інвестиційної складової частини – у порядку і строки, що визначаються органами, які відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» здійснюють державне регулювання цін;

автоматичної щорічної індексації на рівні індексу цін виробників промислової продукції – згідно з механізмом, що визначається органами, які відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» здійснюють державне регулювання цін.

Щорічна автоматична індексація тарифів відбуватиметься протягом року чотирма етапами: з 01 лютого, 01 травня, 01 серпня, 01 листопада відповідного року починаючи з дати набуття чинності постановою та відповідним нормативно-правовим актом, який встановлює механізм проведення щорічної автоматичної індексації тарифів на рівні ЦВ шляхом застосування додаткового коефіцієнта індексації до Коефіцієнтів, що застосовуються до тарифів Збірника тарифів.



РІШЕННЯ № 342 від 26.07.2019

Мисько Володимир Іванович



Однак, проект постанови не може бути погоджений з огляду на таке.

Законом України «Про ціни та ціноутворення» встановлено, що державні регульовані ціни повинні бути економічно обґрунтованими (забезпечувати відповідність ціни на товар витратам на його виробництво, продаж (реалізацію) та прибуток від його продажу (реалізації)).

Зміна рівня державних регульованих цін здійснюється в порядку і строки, що визначаються органами, які відповідно до цього Закону здійснюють державне регулювання цін. Зміна рівня державних регульованих цін може здійснюватися у зв'язку із зміною умов виробництва і продажу (реалізації) продукції, що не залежать від господарської діяльності суб'єкта господарювання.

Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, державні колегіальні органи та органи місцевого самоврядування під час встановлення державних регульованих цін на товари до складу таких цін обов'язково включають розмір їх інвестиційної складової частини.

Законом України «Про природні монополії» визначено, що предметом державного регулювання діяльності суб'єктів природних є, зокрема, ціни (тарифи) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій. Відповідно до статті 9 цього Закону державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій здійснюється на основі таких принципів:

- гласності та відкритості процедур регулювання;
- адресності регулювання, його спрямованості на конкретний суб'єкт природної монополії;

- самоокупності суб'єктів природних монополій;

- стимулювання підвищення якості товарів і задоволення попиту на них;

- забезпечення захисту прав споживачів.

Державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, під час регулювання цін (тарифів) на товари суб'єкта природної монополії враховує:

- витрати, які згідно з Податковим кодексом України враховуються при обчисленні об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств (крім витрат, визначених частиною третьою цієї статті);

- податки і збори (обов'язкові платежі) до бюджетів та державних цільових фондів;

- вартість основних засобів, амортизацію, потреби в інвестиціях, визначених у встановленому порядку;

- очікуваний прибуток від можливої реалізації товарів за різними цінами (тарифами);

- віддаленість різних груп споживачів від місця виробництва товарів;

- якість товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

- державні дотації та інші форми державної підтримки.

Органи, які здійснюють державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій, при прийнятті рішень щодо такого регулювання враховують інформацію про діяльність суб'єкта природної монополії, надану



об'єднаннями споживачів, суб'єктами природних монополій, іншими заінтересованими особами, про результати оприлюднення та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій. Порядок оприлюднення інформації та відкритих слухань щодо зміни цін (тарифів) на товари суб'єктів природних монополій визначається тими органами, на які відповідно до Закону України «Про ціни і ціноутворення» покладається затвердження або регулювання цін (тарифів).

Законом України «Про залізничний транспорт» визначено, що встановлення тарифів на перевезення вантажів, пасажирів, багажу, вантажобагажу залізничним транспортом (за винятком приміських пасажирських перевезень) у межах України здійснюється на підставі бюджетної, цінової та тарифної політики у порядку, що визначає Кабінет Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.12.1996 № 1548 «Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)» визначено, що тарифи на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги встановлює Мінінфраструктури за погодженням з Мінекономрозвитку і Мінфіном.

Слід зазначити, що питання щорічної індексації тарифів на вантажні залізничні перевезення до початку нового фінансового року в розмірі, що не перевищує розрахованого індексу зміни рівня тарифів та не є нижчим індексу цін виробників промислової продукції, врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 № 1392 «Про забезпечення прозорості державної тарифної політики щодо перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України» та Порядком перегляду тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом, затвердженим наказом Мінінфраструктури від 08.10.2013 № 782.

Враховуючи вищевказане, наголошуємо, що автоматична індексація тарифів не передбачена діючим законодавством України.

Разом з цим зазначаємо, що у процесі розгляду проекту постанови на адресу Державної регуляторної служби України надійшли численні зауваження та пропозиції від суб'єктів господарювання (зокрема, лист Української зернової асоціації від 08.07.2019 № 100, спільний лист ОП «Укрметалургпром», Федерації металургів України, Федерації роботодавців паливно-енергетичного комплексу України, Української зернової асоціації, Асоціації «УкрФа», Союзу хіміків України та Асоціації «Укрцемент» від 18.07.2019, які, як вбачається з переліку адресатів, було також направлено Міністерству енергетики та вугільної промисловості України), обсяг і характер яких свідчить про те, що покладений в основу проекту постанови спосіб державного регулювання є потенційно обтяжливим для суб'єктів господарювання та окремих категорій населення.

З приводу зазначеного зауважуємо, що статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»



визначені ключові принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Принцип *прозорості та врахування громадської думки*, зокрема, передбачає відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, *обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій*, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

На підставі вищевикладеного також встановлено, що проект постанови розроблено без урахування таких принципів державної регуляторної політики, як: принципу *ефективності*, тобто забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави та принципу *збалансованості* – в частині недоведеного розробником забезпечення балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

За позицією суб'єктів господарювання, яка на думку ДРС є слушною, ініціатива Мінінфраструктури та АТ «Укразалізниці» про запровадження автоматичної індексації тарифів на вантажні перевезення на індекс промислових цін має ознаки зловживання монопольним становищем на ринку залізничних перевезень, оскільки фактично виключає бізнес з дискусії про збільшення залізничного тарифу і дає змогу суб'єкту, який має ознаки монопольного становища на ринку залізничних перевезень, необмежено збільшувати витрати вантажовідправників.

Крім того, проектом постанови фактично змінюються принципи державної політики у сфері регулювання тарифів на залізничні перевезення, і вводиться автоматична індексація тарифів АТ «Укрзалізниця», яка буде здійснюватися без погодження з профільними міністерствами та ДРС.

Слід зазначити, що окремі галузі економіки України, насамперед аграрний (зерновий) сектор, будуть мати найбільш негативні наслідки від запровадження автоматичної індексації тарифів з прив'язкою до індексу цін виробників, оскільки даний індекс неможливо спрогнозувати. Відтак аграрії не зможуть прорахувати вартість перевезень навіть на 3 місяці вперед, а для них це дуже важливо. Адже компанії, що забезпечують експорт зернових культур, працюють за маркетинговим роком з липня по червень, укладаючи довготривалі контракти з партнерами з фіксованою вартістю (тому експортерам важливо розуміти, якою буде ціна доставки проданого зерна покупцям в інших країнах через два-три квартали чи навіть рік).

Разом з цим, розробником в Аналізі регуляторного впливу (далі – АРВ), відповідно вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151) (далі – Методика), *не доведено ефективність та збалансованість запропонованого механізму державного регулювання*.



Так, у розділі І «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

При здійсненні аналізу розробнику слід було врахувати, що тарифи на вантажні залізничні перевезення в Україні мають бути адекватними та відповідати ситуації у вітчизняній економіці. *Потребує оцінки* питання ефективності роботи АТ «Укрзалізниця» щодо оптимізації витрат підприємства, зокрема в частині зниження собівартості вантажних перевезень.

Крім того, пропонуючи підвищення тарифів та аналізуючи ситуацію на ринку вантажних залізничних перевезень, *Мінінфраструктури робить акцент на проблемах АТ «Укрзалізниця»* і не бере до уваги питання впливу індексації тарифів на фінансово-економічний стан інших галузей економіки України, можливої зміни обсягів вантажних перевезень залізничним транспортом після зміни тарифів, впливу на конкурентні позиції вітчизняних підприємств на зовнішніх ринках. За свідченнями галузевих асоціацій у найбільш складному становищі на сьогодні знаходяться сировинні експортні галузі.

Разом з цим, при визначенні проблеми, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, розробником зазначено, зокрема, що в Україні не проводиться щорічна індексація тарифів на перевезення вантажів.

Зазначене не відповідає дійсності, оскільки державно-регульовані тарифи індексуються щорічно.

Рівень індексації, який пропонувався АТ «Укрзалізниця», постійно обговорювався з бізнес асоціаціями та затверджувався Мінінфраструктури, за погодженням з Мінекономіки, Мінфіном. ДРС та становив у 2019 р.: +14,2%, 2018 р.: +8% (за рахунок дерегуляції вагонної складової), 2017 р.: +15%, 2016 р.: +15%.

Слід зазначити, що витрати вантажовідправників у випадку погодження проекту Постанови зростуть оціночно на 11,2 млрд грн у щорічному вимірі, у тому числі вже у 2019 році на 6,7 млрд грн.

Механізм встановлення автоматичної надбавки на ціну послуг в односторонньому порядку, використовуючи державне регулювання, не відповідає ринковим принципам та попереднім домовленостям з бізнесом, виключаючи останнього з дискусії щодо збільшення залізничного тарифу, та дає суб'єкту, що має ознаки монопольного становища на ринку залізничних перевезень, можливість необмежено збільшувати витрати вантажовідправників, як підвищуючи регульований тариф, так і збільшуючи вартість послуг із користування вагонами АТ «Укрзалізниця», що буде автоматично збільшувати вартість користування вагонами приватного парку.

Автоматична індексація тарифів у випадку погодження, не вирішує повною мірою питання прогнозованості тарифів – в АТ «Укрзалізниця» та Мінінфраструктури залишається право ініціювати протягом року додаткові

«приховані» підвищення тарифу на перевезення (наприклад, уніфікацію тарифних класів, введення в механізм нарахування плати за користування вагонами компенсації інфраструктурної складової), тобто фактичний рівень індексації для вантажовласників буде суттєво вищим за рівень індексу промислових цін.

Окрім того, запропонованим механізмом передбачена щоквартальна індексація на фактичний індекс цін виробників промислової продукції за квартал, тобто відсоток індексації можливо буде спрогнозувати лише з горизонтом 1 місяць. При цьому горизонт прогнозування більшості експортних контрактів становить не менше 6 місяців.

Крім того, в обґрунтуванні регуляторного акта не проаналізовано вплив підвищення тарифів на обсяги перевезень АТ «Укрзалізниця», особливо враховуючи щорічне падіння обсягу перевезень залізничним транспортом та зростання обсягу перевезень автомобільним транспортом. Тільки у 2018 році Укрзалізниця перевезла на 18 млн тон менше ніж у 2017 році (322 млн тон проти 340 млн тон у 2017 році) у той час як автомобільним транспортом у 2018 році перевезено на 11 млн тон більше ніж у 2017 році (187 млн тон у 2018 році порівняно із 176 млн тон у 2017 році).

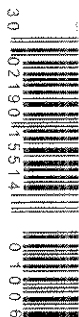
Тобто подальше збільшення вартості витрат на залізничні перевезення може стати одним із чинників автоматичного зменшення обсягів перевезень залізничним транспортом та обсягів доходів АТ «Укрзалізниця», що одночасно із збитковістю пасажирських перевезень буде вимагати постійного підвищення залізничних тарифів для покриття витрат та дефіциту обігових коштів.

Поточний рівень операційної рентабельності АТ «Укрзалізниця» за 2018 рік у розмірі 21% свідчить про достатність фінансових ресурсів для інвестування в умовах існуючої системи встановлення рівня індексації тарифів.

Таким чином, у разі проведення детального аналізу запропонованого механізму державного регулювання, можлива ситуація, коли наслідки відповідного тарифного рішення при позитивних показниках для АТ «Укрзалізниця» будуть мати набагато гірші (негативні) економічні та соціальні показники для всього ринкового середовища України.

Нагадаємо, що представниками Мінінфраструктури, АТ «Укрзалізниця» та бізнес-спільнотою на зустрічах у Державній регуляторній службі України було визнано, що чинний Збірник тарифів на перевезення вантажів залізничним транспортом у межах України та пов'язані з ними послуги застаріли та втратили актуальність. У результаті обговорень було досягнуто домовленості щодо створення нової концепції формування тарифів на залізничні вантажні перевезення та їх впровадження у 2020 році.

Разом з цим, у розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та



очікуваними результатами регуляторного акта, тобто яким чином будуть діяти норми проекту постанови та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики. Так, розробником не наведено додаткових показників, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, та не наведено їх прогнозне значення. Зазначене є порушенням вимог Методики, яка передбачає, що слід визначити не менше ніж три кількісних показники, які безпосередньо характеризують результативність дії регуляторного акта та які підлягають контролю (відстеження результативності).

Порушення розробником вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Методики в частині визначення показників результативності регуляторного акта не дозволить в подальшому належним чином провести відстеження його результативності, як передбачено статтею 10 Закону.

Таким чином, розробку проекту постанови здійснено з порушенням принципів державної регуляторної політики ефективності, збалансованості та передбачуваності, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також вимог статті 5 цього Закону в частині недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти, та викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати його вимоги.

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2009 р. № 1392».

**В.о. Голови Державної
регуляторної служби України**



В. ЗАГОРОДНІЙ

