

**Об одобрении Концепции создания независимых отраслевых регуляторов и утверждении Плана мероприятий по созданию независимых отраслевых регуляторов**

*Утративший силу*

Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2007 года N 1153. Утратило силу постановлением Правительства Республики Казахстан от 14 апреля 2010 года N 302

**Сноска. Утратило силу постановлением Правительства РК от 14.04.2010 N 302.**

Во исполнение пункта 16 Плана мероприятий по исполнению Общенационального плана основных направлений (мероприятий) по реализации ежегодных 2005-2007 годов посланий Главы государства народу Казахстана и Программы Правительства Республики Казахстан на 2007-2009 годы, утвержденного постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 апреля 2007 года N 319 Правительство Республики Казахстан **ПОСТАНОВЛЯЕТ** :

1. Одобрить прилагаемую Концепцию создания независимых отраслевых регуляторов.
2. Утвердить прилагаемый План мероприятий по созданию независимых отраслевых регуляторов.
3. Настоящее постановление вводится в действие со дня подписания.

*Премьер - Министр*

*Республики Казахстан*

О д о б р е н а

постановлением

Правительства

Р е с п у б л и к и

К а з а х с т а н

от 30 ноября 2007 года N 1153

**Концепция  
создания независимых отраслевых регуляторов**

Астана, 2007 год

**Содержание**

Введение

1. Текущая ситуация
2. Цели и задачи создания независимых отраслевых регуляторов
3. Основные принципы и механизмы деятельности независимых отраслевых регуляторов
4. Ожидаемые результаты от создания отраслевых регуляторов

## **Введение**

В целях содействия вступлению Казахстана в ВТО необходимо выявлять и устранять барьеры, препятствующие вхождению на отечественный рынок субъектов, для развития конкуренции. Этому процессу будет способствовать создание специальных коллегиальных органов - независимых отраслевых регуляторов (далее - регуляторы), совмещающих в себе функции тарифного и технического регулирования.

В мире существует большое разнообразие регулятивных институтов, использующих различные принципы и методы регулирования, созданных и функционирующих с различными организационными структурами и функциональными возможностями. Вместе с тем, накопленный обобщенный международный опыт создания регуляторов показывает их общность в части соответствия базовым принципам их деятельности. Такими принципами являются:

независимость, функциональная самостоятельность, коллегиальность, подотчетность, прозрачность и открытость, предсказуемость и последовательность.

На начальном этапе перехода от монополии к конкуренции типичным решением многих стран стало создание регулятора, независимого ни от регулируемых субъектов, ни от правительства, в особенности в тех условиях, когда правительство, которое напрямую или опосредованно является их собственником или совладельцем.

В Казахстане принципиально важно создать режим регулирования, которому доверяют потребители, инвесторы и Правительство страны. Для достижения этой цели необходимо четко определить полномочия и функции регулятора. Регулятор должен быть независим от влияния со стороны заинтересованных лиц. Необходимо предусмотреть возможность обжалования решений регулятора. Институт регулирования должен быть обеспечен достаточными ресурсами для эффективного выполнения своих функций. Достижение баланса необходимо во всех областях: между конкурирующими интересами потребителей и инвесторов, а также - строгими правилами и необходимостью обеспечения гибкости системы регулирования.

Регулирование должно способствовать привлечению инвестиций в отрасли экономики. Потенциальные инвесторы, прежде чем осуществить капиталовложения в отрасли, требующие крупные и долгосрочные капиталовложения, должны быть уверены, что смогут вернуть свои инвестиции и получать прибыль. Инвесторы всегда хотят иметь защитные механизмы против возможных административных барьеров, и если не будут приняты обязательства по обеспечению возможности получения прибыли, не следует ожидать притока частных инвестиций. Недостаточная уверенность в том, что такие обязательства будут выполнены, отражается на стоимости капитала, которая становится выше, и, следовательно, ведет к повышению цен, что в конечном итоге отрицательно сказывается на всех потребителях.

Эти цели отчасти являются конфликтными. Например, привлекательные нормы прибыли могут привести к более высоким ценам для потребителей или неэффективным капиталовложениям. С другой стороны, установление строгого контроля за тарифами на услуги, оказываемые субъектами естественных монополий, означает снижение качества, объема услуг для клиентов и нехватку средств на содержание основных фондов, что отрицательно скажется на надежности системы.

Поэтому регулятор должен найти баланс между необходимостью снижения цен для потребителей и привлечения достаточного капитала в отрасль. Такой баланс должен способствовать улучшению и развитию системы с целью удовлетворения растущего спроса и обеспечения надежности системы. Регулятор должен установить четкие стандарты планирования, принимая во внимание природоохранные цели, а также цели обеспечения безопасности, и в то же время он должен дать определенные гарантии инвесторам, вкладывающим средства для финансирования проектов, необходимых для достижения таких стандартов.

## **1. Текущая ситуация**

В послании Главы государства народу Казахстана от 28 февраля 2007 года "Новый Казахстан в новом мире" Президентом страны поставлена задача создания независимых отраслевых регуляторов, возглавляемых коллегиальными органами, которые совместят функции тарифного и технического регулирования в пределах компетенций отраслевого регулятора.

На основании одобренных Советом по экономической политике концептуальных подходов по созданию независимых отраслевых регуляторов, 19 июня 2007 года был принят Указ Президента Республики Казахстан "О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан", предусматривающий создание независимых отраслевых

регуляторов в сферах естественных монополий и инфраструктуры, телекоммуникаций и почтовой связи, финансового рынка с коллегиальными органами управления.

Также принят Закон Республики Казахстан от 27 июля 2007 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности отраслевых регуляторов".

Таким образом, были созданы три отраслевых регулятора: в финансовом секторе - Агентство Республики Казахстан по регулированию и надзору финансового рынка и финансовых организаций; в телекоммуникации и почтовой связи - Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи; в отраслях железнодорожного транспорта, электро- и теплоэнергетики, транспортировки нефти, нефтепродуктов и газа, гражданской авиации, портовой деятельности - Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий.

Основной задачей регуляторов является достижение эффективного баланса между защитой интересов потребителей и интересами инвесторов.

Тем не менее, мировая практика показывает, что регулятор способен контролировать как одну отрасль (например, электроэнергетику), так и несколько смежных отраслей (например, электроэнергетику, передачу газа и нефти, как это сейчас происходит в России и на федеральном уровне в Соединенных Штатах).

Модель многоотраслевого регулятора, регулирующего одновременно несколько несмежных отраслей, таких как энергетика, телекоммуникации, транспорт, применяется такими странами как Гайана в Южной Америке и Латвия.

В Казахстане исходя из макроэкономических, географических и демографических предпосылок должны быть проработаны вопросы повышения эффективности отраслевого регулирования, в первую очередь, в железнодорожной и энергетической отраслях, а, впоследствии, в других отраслях инфраструктурного комплекса. Именно в этих отраслях есть потенциал развития конкуренции, а также существует ряд проблем системного характера, которые необходимо решать централизованно, с целью развития отрасли и установления экономически выгодных тарифов (цен). Кроме того, именно в этих секторах имеется необходимость в завершении реализации программных мер по реформированию электроэнергетического сектора и реструктуризации железнодорожной отрасли.

При этом на реальный сектор экономики Казахстана основное влияние в первую очередь оказывает энергетический сектор. В структуре потребления

электроэнергии крупными потребителями являются:  
потребители в области промышленности - 62 %;  
потребители в области производства и распределения электроэнергии, газа и  
в о д ы - 1 3 % ;  
на с е л е н и е - 1 2 % .

На предприятиях химической отрасли доля электроэнергии в себестоимости  
продукции составляет от 30 до 38,1 %.

Существует ряд основных проблем, влияющих на изменение стоимости  
т а р и ф о в на электроэнергию :

1) износ оборудования объектов энергетики составляет 60-80 %. В настоящее  
время электроэнергетическая отрасль характеризуется высокой степенью износа  
генерирующего оборудования электростанций, оборудования электрических и  
тепловых сетей, так как основные мощности электроэнергетики Казахстана  
с о з д а н ы в 1 9 6 0 - 1 9 7 0 г о д а х ;

2) усложненный процесс формирования тарифов на электроэнергию.

Основными источниками электроэнергии являются станции,  
вырабатывающие электроэнергию и трейдеры, устанавливающие свои тарифы в  
условиях свободной конкуренции. Производство электроэнергии в составе  
тарифа занимает около 40 %. Кроме того, передача и распределение  
электроэнергии относятся к сфере естественных монополий. Снабжение  
электроэнергии относится к конкурентному рынку;

3) отсутствует постприватизационный контроль за исполнением инвесторами  
своих инвестиционных обязательств.

В железнодорожной отрасли ценовому государственному регулированию в  
соответствии с законодательством о естественных монополиях подлежит только  
плата, вносимая перевозчиками за пользование услугами магистральной  
железнодорожной сети. Остальные составляющие железнодорожных тарифов (   
тарифы на услуги локомотивной тяги, грузовой и коммерческой работы и по  
предоставлению вагонов и контейнеров в пользование) относятся к  
конкурентному сектору и контролируются со стороны государства в  
соответствии с антимонопольным законодательством.

При низком уровне рентабельности состояние производственной базы  
предприятий железнодорожного транспорта характеризуется целым рядом  
проблем, часть которых носит системный характер и в долгосрочной  
перспективе сохранит негативное влияние на темпы развития всей отрасли.

Кроме того, сложилась критическая ситуация с обеспечением пассажирских  
перевозок вагонным парком ввиду отсутствия их обновления в необходимом  
количестве. Дефицит парка на сегодняшний день не позволяет удовлетворить  
спрос населения в пассажирских перевозках.

## 2. Цели и задачи создания независимых отраслевых регуляторов

Целью создания независимых отраслевых регуляторов является обеспечение эффективного и сбалансированного развития и повышения инвестиционной привлекательности отраслей экономики.

1. Задачами настоящей Концепции являются:

1) формирование и совершенствование казахстанской модели создания независимых отраслевых регуляторов;

2) разработка и определение основных принципов, заложенных в основе создания и функционирования независимого отраслевого регулятора в электроэнергетическом и транспортном секторах;

3) создание необходимых правовых, организационных, финансовых и других условий необходимых для достижения независимости отраслевого регулятора.

2. Задачами создания независимых отраслевых регуляторов являются:

1) достижение эффективного баланса интересов между потребителями и услугодателями;

2) обеспечение тарифного и технического регулирования деятельности регулируемых субъектов в пределах компетенций отраслевого регулятора;

3) проведение мониторинга рынка (отслеживание договоров заключаемых субъектами). Все сделки, совершаемые субъектами должны быть прозрачными для регулятора;

4) повышение качества услуг, предоставляемых регулируемыми субъектами;

5) стимулирование инвестиций на модернизацию и обновление активов;

6) снижение уровней потерь субъектов естественных монополий, путем поэтапного установления стимулирующих ограничений по уровням потерь, учитываемых при формировании тарифов;

7) рациональное встраивание тарифной политики в общегосударственную политику экономического развития;

8) развитие конкуренции и недопущение необоснованной монополизации в отраслях экономики;

9) совершенствование механизмов регулирования и контроля;

10) повышение стабильности и предсказуемости тарифов на регулируемые услуги субъектов естественных монополий.

Основной задачей регуляторов является достижение эффективного баланса между защитой интересов потребителей и интересами инвесторов.

Обязательства за проведение политики и регулирование между государственными органами и регуляторами в регулируемых отраслях не могут быть разделены в полной мере.

Такие вопросы как приватизация, налогообложение, государственное инвестирование решаются государственными органами, однако даже здесь, прежде чем принять какое-либо решение мнение и позиция регулятора принимается во внимание.

Основными функциями регуляторов в соответствии с примерами экономически развитых стран будут государственное регулирование тарифов и цен в отношении регулируемых субъектов отрасли, обеспечение беспрепятственного и недискриминационного доступа к инфраструктуре и услугам субъектов естественных монополий, проведение в этих целях анализа товарных рынков, лицензирование субъектов, осуществление мониторинга цен и рынка, функционирования и развития рынка, урегулирование споров.

### **3. Основные принципы и механизмы деятельности независимых отраслевых регуляторов**

На деятельность отрасли влияют три компонента: отраслевая политика, закон и регулирование. Отраслевая политика, закон и регулирование должны быть согласованы и скреплены между собой для достижения поставленных задач. Границы между отраслевой политикой, законом и регулированием могут быть сняты таким образом, что взаимодействие между органами, ответственными за эти три компонента, являются значимым процессом для предотвращения дублирования функций или противоречий.

Независимый регулятор должен быть предсказуемым в своей структуре и действиях, направленных на повышение доверия к нему участников рынка, а также должен иметь сотрудников, которые не имеют какой-либо коммерческой заинтересованности в работе регулятора.

Основными принципами, в основе которых лежат создание и функционирование независимого регулятора, являются:

- 1) независимость;
- 2) финансовая и функциональная самостоятельность;
- 3) коллегиальность;
- 4) подотчетность;
- 5) открытость и прозрачность;
- б) предсказуемость и последовательность.

#### **Н е з а в и с и м о с т ь**

Независимость является важным принципом регулятора принимать решения, основанные на его аналитических способностях и профессиональных знаниях, а не продиктованные политическими соображениями. Такие характеристики в сочетании с независимостью позволяют регулятору принимать качественные

решения с учетом долгосрочных интересов регулируемых отраслей и государства. Для этого необходимо, чтобы регулятор не подвергался ненадлежащему влиянию со стороны отдельных участников или групп участников, или со стороны Правительства Республики Казахстан (далее - Правительство), которое может помешать или ограничить возможность регулятора принимать качественные и своевременные решения. Это необходимо, чтобы гарантировать регулируемую стабильность и избежать ситуаций, в которых решения регулирующего органа постоянно модифицируются. Политическая независимость необходима для доверия со стороны потребителей и инвесторов, так как регулирующие органы лучше защищены от политического давления.

Регулирующий орган должен обладать автономией и независимостью, обязанностями, несовпадающими с обязанностями других институтов в секторе, а также налаженным механизмом для координации действий с другими институтами.

Последовательно применяя свои профессиональные знания для решения поставленных задач, регулятор должен завоевать доверие участников рынков регулируемых отраслей, при этом мнение и рекомендации их и Правительства, также не должны игнорироваться, а должны использоваться в систематизированном процессе принятия решений.

Политическая независимость преследует три цели. Во-первых, она смягчает давление сиюминутных политических факторов на регулирование. Эффективная регулятивная политика не может зависеть от текущих обстоятельств политической жизни. Во-вторых, она подкрепляет независимость органа регулирования от групп заинтересованных лиц. В-третьих, в случае если регулируемые субъекты принадлежат государству, политическая независимость необходима, чтобы избежать конфликта интересов между государством как собственником и органом регулирования.

Независимость регулятора достигается и усиливается за счет обеспечения прозрачности процесса принятия им решений, предсказуемость его решений, которые должны основываться на заранее определенных критериях, и доверия к регулятору, основанному на качестве и профессионализме принимаемых им решений.

Для обеспечения таких качеств необходима правильная организация, при которой особое внимание должно уделяться выбору членов регулятора и финансированию его текущей деятельности с тем, чтобы Правительство, группы участников и другие заинтересованные лица не могли оказывать влияния на указанные аспекты деятельности регулятора.

Независимость регулятора также тесно связана с его эффективностью, что, в



свою очередь, определяется степенью доверия к его решениям. Доверие должно быть завоевано регулятором путем принятия качественных решений, основанных на его профессиональных знаниях, а не являющихся результатом ненадлежащего влияния со стороны отдельных участников или политических групп. Это приведет к появлению признака, являющегося критическим для завоевания доверия: предсказуемость решений в отдельных конкретных случаях, основанное на четко заявленных стратегиях, выработанных в результате систематического применения четко определенных и принятых принципов регулирования.

Доверие к регулятору и его эффективность также будет строиться, укрепляться за счет систематичного и прозрачного процесса принятия решений. Такая прозрачность должна привести к пониманию участниками профессиональной логики принимаемых решений и укрепить доверие к органу и его авторитет. Это также должно упрочить и другой важный аспект: неукоснительное соблюдение регулятором принципов и стандартов, изложенных в законодательстве, в соответствии с которым он работает, и, в свою очередь, его подотчетность участникам и лицам, в обязанность которых будет входить контроль за решениями регулятора. Опубликованные решения, содержащие объяснения оснований, которыми руководствовался Регулятор при их принятии, являются важным инструментом достижения прозрачности и подотчетности.

Регулятор должен реализовывать через свои решения политические указания Правительства, но не должен находиться под непосредственным контролем Правительства в конкретных вопросах регулирования (то есть каким образом будут достигнуты политические цели Правительства, должен решать сам распорядительный орган).

### **Финансовая и функциональная самостоятельность**

В ряде стран с развитой и переходной экономикой бюджеты регулирующих органов формируются за счет лицензионных и других сборов напрямую или через государственный бюджет. При этом органы регулирования самостоятельно планируют свой бюджет и устанавливают сборы для удовлетворения своих бюджетных потребностей. В других странах источником финансирования органа регулирования является государственный бюджет, в котором предусматривается специальная статья расходов и, если государство устанавливает сборы за услуги регулирования, статья доходов. Во всех случаях реализована самостоятельность планирования и распределения бюджета регулирующего органа, при согласовании общего размера проекта бюджета Правительством.

Финансирование регулятора не должно зависеть от решений Правительства или заинтересованных лиц, поскольку такая зависимость может использоваться для оказания давления на регулятор.

Регулятор должен иметь полномочия и средства для найма персонала,

имеющего необходимый опыт, эффективного выполнения им своих функций и возможностями привлечения сторонних экспертов. Заработная плата сотрудников регулятора должна быть адекватной поставленным перед ним задачам и не ниже, чем у регулируемых субъектов.

Регулятор должен иметь полномочия, в рамках принятых принципов административного права и процедуры, по определению своего внутреннего порядка работы и принятию решений, наилучшим образом удовлетворяющих цели регулирования.

Регулятор также должен иметь действенные и четко определенные полномочия, чтобы заинтересованные лица сознавали, что такие полномочия действительны и применяются объективно, что они надлежащим образом ограничены законодательными актами и Положением о регуляторе.

Регулятор несет ответственность за экономические последствия принимаемых им решений только в рамках своей компетенции.

Регулирующие органы должны иметь собственные этические кодексы, определяющие нормы поведения сотрудников. Регулирующие органы обычно укомплектовываются экспертами по регулируемой отрасли, которые работали в данной отрасли и часто ожидают получить привлекательные рабочие места в регулируемых компаниях после увольнения из органов регулирования. Поэтому на законодательном уровне должен закрепляться запрет для сотрудников регулирующего органа и членов их семей иметь прямые или косвенные экономические интересы в регулируемых предприятиях, а также запрет на их работу в регулируемых предприятиях в течение конкретного срока после увольнения из регулирующего органа.

### **Коллегиальность**

В большинстве функционирующих в мире регуляторах наиболее важные решения принимаются коллегиально несколькими членами (например: пятью или семью или более) в связи с тем, что риски принятия ошибочных решений при единоначалии выше, чем при использовании коллегиального принципа.

Коллегиальные регуляторы, как правило, строятся с учетом необходимости достижения баланса профессиональных навыков, необходимых для выполнения функций регулятора (например: экономика, право, инженерное дело, бухгалтерия) или баланса в представлении интересов различных участников (например: производителей, крупных и малых потребителей) или с учетом необходимости обеспечения всех указанных интересов.

Способ назначения состава регулятора должен быть, насколько это возможно, свободным от политического давления со стороны заинтересованных групп. Наиболее оптимальной формой коллегиального органа для регуляторов будет комиссия, в состав которой должны входить члены (комиссионеры),

назначаемые Президентом Республики Казахстан. В перспективе будет изучена возможность и предусмотрена процедура их назначения на паритетной основе Президентом Республики Казахстан и палатами Парламента Республики К а з а х с т а н .

Отбор кандидатов должен осуществляться на конкурсной основе с учетом профессионального опыта, имеющим отношение к работе регулятора из нескольких квалифицированных кандидатов. Основания для выбора того или иного кандидата должны быть разъяснены в прессе или на открытом форуме.

Назначение членов регулятора должно производиться на фиксированный срок - не менее 3-х лет и не более 5 лет. Безотзывной мандат членов регулятора от занимаемых должностей, не может быть ликвидирован ни при каких обстоятельствах, за исключением случаев коррупции, явной некомпетентности или недееспособности, что должно быть четко и конкретно отражено в законодательстве.

### **П о д о т ч е т н о с т ь .**

Согласно мировой практике, наилучшим способом обеспечения отчетности регулятора по выполнению им своих обязанностей является включение в соответствующие законодательные акты и (или) Положение о регуляторе:

- 1) четких положений об его обязанностях;
- 2) положений, четко определяющих цели регулирования;
- 3) четких положений, наделяющих орган регулирования, необходимыми полномочиями для выполнения своих обязанностей.

Эти документы должны включать в себя критерии оценки выполнения Регулятором своих обязанностей, достижения целей регулирования и надлежащего использования своих полномочий.

Правительство, либо иной государственный орган, в полномочия которого будут включены функции по контролю за правомерностью действий регулятора, должны публиковать основания для принятия ими решения о поддержке или отмене решения регулятора.

### **О т к р ы т о с т ь   и   п р о з р а ч н о с т ь .**

Прозрачность процесса регулирования и его открытость для рекомендаций и законного влияния (основанного на представлении свидетельств и аргументов, относящихся к делу) со стороны всех соответствующих заинтересованных групп являются важными составляющими для достижения эффективности регулятора.

Регулятор должен обеспечить доведение до сведения всех заинтересованных групп информацию об их правах участия в процессе формирования решений, п р и н и м а е м ы х регулятором .

Порядок работы регулятора должен быть опубликован и выполняться им. Прозрачности будет способствовать публикация условий, положений и правил,

по которым должны работать регулируемые организации. Среди инструментов регулирования можно выделить разные уровни: контракт по регулированию, кодексы и правила.

Отдельные кодексы или правила могут разрабатываться с учетом специфики регулируемой области, которые будут отражать различные интересы регулируемых компаний.

Решение менее важных процедурных вопросов (например: вопроса кворума, порядок письменных консультаций или неформальных встреч с заинтересованными сторонами) будет оставлено за регулятором.

"Контракт по регулированию" между каждым участником отрасли и регулятором будет заложен в лицензионном порядке. Лицензирование является наиболее жесткой формой государственного регулирования, ограничивающей право заниматься лицензируемым видом деятельности в рыночной среде (вход предпринимателей на рынок).

В целях эффективного государственного администрирования участников отраслей, некоторые экономические и технические условия, такие как цены, стандарты обслуживания, наличие резервов мощностей, проведение работ по модернизации и расширению мощностей будут определены в правилах лицензирования и квалификационных требованиях, предъявляемых к субъектам, занимающимся лицензируемыми видами деятельности. По мере развития отрасли, условия возможно будут меняться.

Нарушение установленных законодательством лицензионных правил и норм, в том числе несоответствие квалификационным требованиям влечет ответственность, предусмотренную законодательством Республики Казахстан о лицензировании и административных правонарушениях - это может быть приостановление действия лицензии, штрафы, лишение лицензии.

Принудительные действия регулятора будут контролироваться, например, через механизм обжалования таких действий. Произвольное наложение штрафов может привести к подрыву легитимности регулятора и к появлению опасений у потенциальных инвесторов по поводу рисков, связанных с регулированием в отрасли. Однако для обеспечения доверия к регулятору и его эффективной работе, регулятор будет наделен достаточными правами в вопросах принуждения, в противном случае приказы регулятора не будут восприниматься.

Регулятор также имеет право вмешиваться в отношения между регулируемыми компаниями и их клиентами для принудительного обеспечения соблюдения установленных правил.

### **Предсказуемость и последовательность**

Заинтересованные лица, включая Правительство, регулируемые компании и потенциальные инвесторы, ожидают, что действия и решения Регулятора будут

предсказуемыми и последовательными. Это будет зависеть от степени открытости и прозрачности процесса принятия решений.

Регулятор должен действовать в рамках своего Положения. В законодательстве должны быть прописаны четкие критерии для принятия решений, возможно в виде целей регулирования. Критерии принятия решений по регулированию должны признавать необходимость защиты, как потребителей, так и участников отрасли. Необходимо предусмотреть возможность оспаривания решений регулятора (хотя бы по ограниченному числу оснований) для обеспечения соблюдения регулятором установленных критериев при принятии р е ш е н и й .

Регулятор должен разработать четкую политику регулирования и обеспечить соответствие отдельных решений такой политике в той мере, в которой та или иная проблема может быть решена в рамках определенной им политики. Регулятор должен постоянно следить за соответствием своей политической линии, меняющимися условиями рынка и творчески подходить к решению проблем, в отношении которых не существуют прецеденты.

Важной составляющей эффективного регулирования, особенно если существует необходимость привлечения инвестиций и участия частного сектора, является достаточная предсказуемость решений Регулятора в конкретных ситуациях и политических заявлениях и то, что такие решения основываются на четко сформулированных принципах и логике. Необходимо достичь баланса между предсказуемостью, последовательностью решений регулятора и гибкостью подхода, необходимостью оперативного принятия решений при изменяющихся обстоятельствах .

Экономическое регулирование должно распространяться на три области. Первой из таких областей является контроль за рыночным положением естественных монополий. Это включает в себя тарифообразование, спецификацию и мониторинг качества услуг, участие в отслеживании злоупотребления монопольным положением на рынке, приводящие к дисбалансу результатов работы конкурентных сегментов.

Второй областью является изучение поведения участников конкурентных сегментов отрасли. Например, в электроэнергетике, производственном сегменте регуляторы стремятся отслеживать поведение генерирующих компаний на оптовом рынке с тем, чтобы предотвратить злоупотребления рыночным положением (например: рыночные игры и сговор участников). В области розничных поставок, особенно на ранней стадии конкурентного функционирования, регуляторы принимают участие в отслеживании злоупотребления рыночным положением, препятствующим появлению на рынке н о в ы х к о м п а н и й .

Третьей, за счет регулирования контролируются изменения в структуре рынка, которые могут помешать процессу конкуренции. Потенциальные выгоды реструктуризации отрасли были бы потеряны, если любые участники, в том числе обладающие значительной рыночной властью, могли бы свободно объединяться или заключать договоры о совместной собственности. Поэтому важно установить принципы взаимодействия с антимонопольным органом по участию регуляторов в принятии решений по сделкам такого рода. При этом особое внимание следует уделять вопросам слияния компаний (как вертикальные, например, в электроэнергетике: между генерирующими компаниями и розничными поставщиками, так и горизонтальные, например: между двумя генерирующими компаниями) и приобретения новых активов или компаний.

Учитывая, что в Казахстане отсутствует история и сложившаяся традиция независимости органа и процесса принятия решений, институциональная структура регулятора должна быть разработана таким образом, чтобы поддержать независимость посредством мер, включающих в себя:

- 1) отделение регулятора от Правительства, которое напрямую или опосредованно является собственником или его совладельцем;
- 2) законодательные положения о назначении и освобождении от должности членов регулирующего органа;
- 3) определение условий заработной платы и ее назначения;
- 4) финансирование регулирующего органа;
- 5) кодексы поведения для регуляторов и сотрудников.

Регулятор должен быть освобожден от стратегических функций. Уполномоченным государственным органом с функциями формирования политики регулирования согласно мировому опыту является орган, отвечающий за экономику в целом. В связи с чем, необходимо также рассмотреть возможность закрепления стратегических функций в части тарифной политики в регулируемых отраслях за Министерством экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан, а остальные стратегические функции - за соответствующими министерствами.

#### **4. Ожидаемые результаты от создания отраслевых регуляторов**

Создание отраслевых регуляторов будет способствовать целенаправленной работе в части сбалансированной системы тарифообразования, развития конкуренции, решения вопросов инвестиционной привлекательности отраслей, модернизации основных фондов и определения баланса интересов между потребителями и услугодателями.

После периода работы независимого отраслевого регулятора наступает время

сформировавшегося рынка с его значительной ролью для политики, а также совершенствования законодательства в области конкуренции.

У т в е р ж д е н

постановлением

Правительства

Республики

Казахстан

от 30 ноября 2007 года N 1153

П л а н

**мероприятий по созданию независимых отраслевых регуляторов**

N п/ п	Мероприятие	Ф о р м а завершения	О т в е т - с т в е н н ы е з а и с п о л - н е н и е (реализацию)	С р о к и исполнения (реализации)
1	2	3	4	5
1	Разработать проект Указа Президента Республики Казахстан "О дальнейшем совершенствовании системы государственного управления Республики Казахстан"	Проект Указа Президента Республики Казахстан	М Э Б П (созыв) А Р Е М А И С	Январь 2008 года
2	Вынести на Межведомственную комиссию по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан концепции проектов законов "О независимых отраслевых регуляторах" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам деятельности независимых отраслевых"	Заключение Межведомственной комиссии по вопросам законопроектной деятельности при Правительстве Республики Казахстан	М Э Б П (созыв) М Э М Р М Т К М С Х А Р Е М А И С А З К	

	регуляторах" (сопутствующие законопроекты)			Февраль 2008 года
3	Внести предложения по определению критериев и методологии оценки эффективности деятельности отраслевых регуляторов	Предложения в Правительство Республики Казахстан	М Э Б П (созыв) А Р Е М А И С АЗК	И ю н ь 2008 года
4	Внести предложения по совершенствованию отраслевого регулирования	Предложения в Правительство Республики Казахстан	М Э Б П (созыв) М Э М Р М Т К М С Х А Р Е М А З К АИС	Д е к а б р ь 2009 года

**Примечание: расшифровка аббревиатур :**

АЗК - Агентство Республики Казахстан по защите конкуренции;  
АИС - Агентство Республики Казахстан по информатизации и связи;  
АРЕМ - Агентство Республики Казахстан по регулированию естественных монополий ;

МСХ - Министерство сельского хозяйства Республики Казахстан;  
МТК - Министерство транспорта и коммуникаций Республики Казахстан;  
МЭБП - Министерство экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан ;

МЭМР - Министерство энергетики и минеральных ресурсов Республики Казахстан.