

В. А. Євдокімов, здобувач Харківського
Національного університету цивільного
захисту України

СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Досліджено сутність і структуру механізмів державного регулювання електроенергетичного сектора в Україні. Їхня будова відрізняється суб'єктом і об'єктом державного впливу, функціональним і ресурсним складниками, факторами впливу тощо. Крім того, визначено методичний інструментарій, що зумовлює поділ механізмів державного регулювання електроенергетичного сектора на правовий, організаційний і економічний. Уточнено принципи державного регулювання електроенергетичного сектора в Україні.

Ключові слова: *механізми державного регулювання; елементи; електроенергетична галузь.*

The features and structure of the mechanisms of state regulation by electrical energy sector in Ukraine are investigated. These mechanisms have own subject-object structure, functional and resource components, factors influence etc. Moreover, it was determined methodological component that ensuring of the classification of mechanisms of the state regulation of the electrical energy sector (legal, organizational and economical). It was established the principles of the state regulation in the electrical energy sector.

Key words: *mechanisms of state regulation; components; electrical energy sector.*

Постановка проблеми. Об'єктивні зміни як у самій електроенергетиці, так і в змісті економічних відносин суб'єктів галузі в нашій країні потребують відповідних перетворень у системі державного регулювання. Власне кажучи, вітчизняна система державного регулювання електроенергетики динамічно змінюється під впливом трансформації економічних відносин між виробниками та споживачами енергії. При цьому трансформація зазначеної системи проявляється в оновленні механізмів державного регулювання, економічного та правового змісту процесу такого регулювання. Цьому оновленню, зокрема, сприяє вдосконалення чинного енергетичного законодавства, спрямованого на врегулювання відповідної сфери відносин. Отже, не викликає жодних сумнівів необхідність дослідження сутності й елементів механізмів державного регулювання електроенергетичної галузі в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правові, організаційні, економічні, інформаційно-технічні та інші засади й засоби державного регулювання електроенергетичною галуззю стали предметом дослідження науковців С. Бедіна, О. Битяка, А. Дегтяра, Д. Дрожжина, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, Н. Петрової, Б. Слупського, І. Франчук, В. Шведун та ін. Водночас у науково-практичній і науково-теоретичній площині зберігається значна зацікавленість до комплексної характеристики механізмів державного регулювання електроенергетичної галузі з урахуванням сучасних вимог і тенденцій.

© В. А. Євдокімов, 2015

Мета статті – дослідження сутності та будови механізмів державного регулювання розвитком електроенергетичного сектора в Україні, яке дозволить у подальшому ґрунтовніше підійти до оцінювання стану їх функціонування.

Виклад основного матеріалу. Система державного регулювання електроенергетики істотно відрізняється від інших систем регулювання. При цьому загальний рівень розвитку галузі, кількість параметрів, які необхідно регулювати, ступінь невизначеності інформації про стан цих параметрів дозволяють кваліфікувати її як складну багатопараметричну систему. Основними її елементами є механізми, які потребують узгодженого регулювання економічних, технологічних, екологічних та інших аспектів діяльності суб'єктів електроенергоринку.

Ураховуючи становище та здобутки в науці “Державне управління”, можемо констатувати, що окремо взятий механізм державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі становить комбінацію (симбіоз) таких елементів:

1) *процесів* (планувальних, організаційних, технологічних, оцінювальних, коригувальних, виробничих, стимулювально-мотиваційних, реформаційних тощо);

2) *державних і недержавних структурно-інституційних утворень*: суб'єктів державного впливу – органів державного регулювання Президента і Парламенту України, яким підпорядкована й підзвітна Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики й комунальних послуг, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, місцеві органи виконавчої влади тощо) і об'єкта державного впливу, представленого суб'єктами, що провадять діяльність у сфері електроенергетики та на суміжних ринках);

3) *потоків, відносин і зв'язків* (прямі й зворотні) “між” і “всередині” цих утворень;

4) *ресурсної, функціональної, інструментальної, науково-теоретичної та науково-дослідної складових частин* (їх формують інформація, кадри, фінанси, освітньо-наукова, технічна бази тощо);

5) *факторів впливу, які можуть перероджуватися в ризики та небезпеки* (зовнішні та внутрішні).

Очевидно, що кожен із запропонованих елементів зазначеного механізму є підсистемою, частиною складнішої системи державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі, яку (систему) в дію приводить такий механізм. Дослідження показало, що передувати цій дії має наукове обґрунтування необхідності адекватного втручання держави в господарську діяльність суб'єктів електроенергетичного сектора. Таке втручання має на меті усунення та запобігання виникненню диспропорцій на відповідному ринку, збалансоване задоволення їх інтересів шляхом прийняття рішень щодо реалізації не суто адміністративних, а регулівних заходів держави, квінтесенція яких – заповнення позаринкових зон господарювання. До них належить забезпечення енергетичної, екологічної, інформаційної та інших видів безпек України. Відтак, вважаємо, що є необхідність у детальному розгляді елементів і визначення сутності механізму державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі України, в тому числі в ретроспективі, тобто крізь призму дослідження їх важливості, місця та генезису.

Аналіз концептуальних і методологічних напрацювань [1; 2; 3] дозволяє стверджувати, що внутрішній устрій будь-яких механізмів ґрунтується на науково-теоретичних засадах і положеннях, згідно з якими ці механізми визначаються насамперед метою. Вона разом із принципами становить науково-теоретичну складову частину механізму

державного регулювання електроенергетичного сектора. *Мета* державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі формується з огляду на наявні умови й виклики, через що вона обмежена в часі й просторі, але повинна бути максимально охопною, достовірною, прийнятною та досяжною. Власне, така мета визначається, зважаючи на принцип ієрархії інтересів і пріоритетів державноуправлінської діяльності в електроенергетичній галузі. На наш погляд, мета державного регулювання розвитку такої галузі полягає, з одного боку, у забезпеченні стабільної роботи єдиної енергетичної системи України, а з іншого – у побудові соціально й екологоорієнтованої економіки за рахунок розвитку електроенергогалузі.

Щодо пріоритетних напрямів державного регулювання розвитку аналізованої галузі, то до них законодавець зарахував проведення реформи відповідного ринку й приватизаційних процесів, усунення перехресного субсидування, надання та забезпечення регуляторів електроенергетичного ринку статусу незалежного суб'єкта державного регулювання (Програма економічних реформ на 2010–2014 рр.) [4]. Крім того, серед шляхів державного регулювання зазначеної галузі слід виділити забезпечення підвищення результативності державних енергетичних компаній та державного управління ними, зокрема прозорості роботи означених суб'єктів електроенергетичного ринку, спрямування інвестиційного потоку на розвиток досліджуваного ринку (на поновлювальну електроенергетику), його технічне оснащення, забезпечення конкуренції на цьому ринку за умов обмеження енергоресурсів і збільшення попиту на них.

Особливе місце в механізмі державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі відводиться *принципам*. Останні відіграють роль вимог, що висувуються як до суб'єктів державного регулювання, так і до об'єкта впливу. Незважаючи на соціально-економічну спрямованість відносин, які виникають у державі, у науці державному управлінню розгляду принципів як сутнісних категорій присвячено значну кількість публікацій, хоча так було не завжди. Водночас ще й досі існує проблема щодо систематизації принципів державного управління. На думку Г. Атаманчука, Н. Мельтюхової та інших, позбутися труднощів під час такої систематизації можуть закономірності, адже вони первинні в порівнянні з принципами й визначають правила та механізми [1; 3]. На жаль, так уважають не всі вчені, зокрема Н. Виноградова, яка наполягає на первинності не закономірностей, а принципів [5]. Проте відповідно до найпоширенішого погляду в науці державного управління закономірності поділяються на загальні та спеціальні. З огляду на це, враховуючи предмет дослідження, до принципів державного регулювання розвитку електроенергогалузі слід зарахувати принципи, що становлять підґрунтя науково-теоретичних підходів (системного та ситуаційного), а саме: принципи державності, достатньої лібералізації, змішаної економіки, науковості, легітимності, послідовності, інтеграції, відкритості, прозорості або транспарентності, пріоритетності, доцільності, нелінійності, дійової взаємодії, конкурентності, організаційної, економічної та енергетичної ефективності, прогнозування, планування, програмування розвитку електроенергетичної галузі, раціональності, інноваційності. Крім того, важливим є принцип “само”, який передбачає, що в складній енергетичній системі мають відбуватися процеси самоорганізації, самоконтролю, саморозвитку тощо, які подекуди все ж потребують державної підтримки та контролю. Так, одним з основних завдань Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках [6, пп. 7 п. 3]. Здійснюючи державний

Механізми державного управління

контроль, слід пам'ятати про відносну незалежність учасників електроенергоринку в реалізації своїх цілей та інтересів.

Отже, специфіка принципів державного регулювання електроенергетичної галузі полягає в тому, що вони зумовлюють відбір того варіанта збалансування інтересів, наявних у цій галузі, який необхідний для задоволення останніх і підвищення результативності державного регулювання.

Меті та принципам державного регулювання електроенергетичної галузі мають відповідати *методи й засоби* державного регулювання, основними серед яких є правові, організаційні, економічні. Ці методи й засоби впливу становлять підґрунтя для класифікації державних механізмів, у тому числі й тих, що покликані регулювати електроенергетичну галузь. Тому можемо наполягати на виділенні правового, організаційного й економічного механізмів державного регулювання зазначеної галузі.

Правовий механізм державного регулювання електроенергетичної галузі передбачає закріплення статусу й надання влади суб'єктам державного регулювання, застосування ними правових методів і засобів у межах визначеної компетенції, правове закріплення прав і обов'язків суб'єктів господарювання у зазначеній галузі. Організаційний механізм державного регулювання електроенергетичної галузі полягає у визначенні порядку взаємодії суб'єктів та об'єкта державного впливу, якому має передувати розподіл функцій між органами державної влади, здійснення належного кадрового, матеріально-технічного та інформаційного забезпечення державноуправлінської діяльності, розробка й затвердження правил електроенергетичного ринку, здійснення оцінювання за показниками стану функціонування такого ринку, прийняття державних програм, стратегій, концепцій, обґрунтування й установлення цінової й тарифної політики в електроенергетиці, застосування пільг або санкцій до суб'єктів господарювання тощо. Щодо економічного механізму державного регулювання електроенергетичної галузі, то він характеризується системністю мети, завдань і засобів державного регулювання, а також акторів (державних і недержавних структурно-інституційних утворень) в електроенергогалузі, що забезпечує максимально дійове їх функціонування та раціональне використання природних енергоресурсів за вітчизняними й міжнародними стандартами для забезпечення стабільного зростання економіки України та підвищення рівня життя її населення.

В умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно-командні методи управління можна застосувати фактично тільки до державних компаній, зокрема НЕК "Укренерго" у частині виділення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке здійснюватиме передавання електричної енергії магістральними та міждержавними мережами. Для акціонованих і приватизованих компаній "державне управління" щодо переходу до нової моделі ринку можливо тільки за умови запровадження регуляторних методів управління, що потребує оновлення нормативно-правової бази регулювання суб'єктів, які працюватимуть за новою моделлю ринку електричної енергії, а також усунення негативних факторів, наприклад, перехресного субсидування одних споживачів за рахунок інших (дотаційні сертифікати). Для розв'язання цієї проблеми Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, постановами від 26.02.2015 р. № 220 [6] запроваджено поступове доведення тарифів на споживання електричної енергії, яка відпускається населенню, до економічно обґрунтованого рівня, що дасть можливість під час запровадження повномасштабного ринку електричної енергії скасувати перехресне субсидування при купівлі-продажу електричної енергії.

Механізми державного управління

На наше переконання, правовий, економічний та організаційний механізми державного регулювання електроенергетичної галузі охоплюють такі напрями:

- надання ліцензій на здійснення окремих видів господарської діяльності в означеній галузі;
- формування тарифної політики;
- установа порядку реалізації контролю за діяльністю суб'єктів ринку електроенергетики та інших учасників суміжних енергетичних ринків та відповідальності за порушення ними умов і правил провадження господарської діяльності;
- здійснення організаційно-розпорядчої діяльності органів державної влади, яка потребує вироблення й реалізації рішень щодо вдосконалення функціонування та розвитку електроенергетичної галузі;
- планування (постановку цілей, шляхів, засобів і технологій їх досягнення), а також програмування як підготовку й упровадження програм економічного розвитку та прогнозування макроекономічних показників тощо. Прогнозування цих показників, планування, проміжне уточнення цілей державного регулювання в електроенергетичній галузі є ніщо інше, як запобігання недолікам під час реалізації затверджених планів і прогнозів, а також забезпечення якісного стратегічного розвитку такої галузі. Саме розробка коротко-, середньо- й довгострокових планів і прогнозів у державному регулюванні останньої спирається на формування й оцінювання мети та завдань.

Уважаємо, що дієвість процесу планування в контексті державного регулювання електроенергетичної галузі досягається шляхом комплексного й масштабного оцінювання (кількісно-якісного) загроз, моніторингу наявних і латентних ризиків. Це обумовлює складність процесу та *комплексність механізму державного регулювання в електроенергетиці*, під яким слід розуміти сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою котрих держава як суб'єкт регулювання впливає на об'єкт (електроенергетичну галузь) з метою забезпечення стабільної роботи єдиної електроенергетичної системи України та побудови соціально та екологоорієнтованої економіки за рахунок розвитку електроенергетичної галузі й передбачає інтеграцію вітчизняних електроенергетичних ринків з європейськими.

Здійснена систематизація й оновлення теоретико-методичного інструментарію процесу державного регулювання електроенергетичної галузі сприяє формалізації системи відносин суб'єктів оптового ринку електроенергії та розширює основи науково-методичного забезпечення формування органами влади стратегій, програм розвитку такої галузі, якому (забезпеченню) має передувати ґрунтовний аналіз стану функціонування механізмів означеного регулювання.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз науково-методологічних напрацювань у межах дослідження дозволяє стверджувати, що дієвість процесу державного регулювання електроенергетичної галузі досягається шляхом реалізації низки функцій, а саме: цільової, планування, прогнозування, організації, контролю, мотиваційно-стимулювальної та безпеково-забезпечувальної. Це обумовлює комплексність механізму державного регулювання в електроенергетиці, до розуміння сутності якого повинен застосовуватися системний і організаційно-функціональний підходи. Згідно з ними механізм приводить у рух усю систему державного регулювання в електроенергетиці, тобто матеріалізує вплив держави на об'єкт, що становить організаційно-інституційну систему з усталеними зв'язками та від-

носинами, цей вплив здійснюється легітимними органами державної влади крізь призму організаційно-функціонального вдосконалення й упровадження комплексу методів, засобів та іншого інструментарію, спрямованих в кінцевому підсумку на забезпечення стабільної роботи єдиної електроенергетичної системи України та побудови соціально й екологоорієнтованої економіки в поєднанні з державноуправлінськими функціями щодо своєчасного попередження й усунення відхилень у досягненні такої мети.

Структурно механізм державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі поєднує в собі такі елементи: 1) процеси; 2) структурно-інституційні утворення (суб'єкти й об'єкт державного впливу); 3) потоки, відносини та зв'язки (прямі й зворотні) “між” і “всередині” цих утворень; 4) ресурсний, функціональний, інструментальний, науково-теоретичний і науково-дослідний елементи; 5) фактори впливу, які можуть перероджуватися в ризики та небезпеки (зовнішні й внутрішні). Запропоновані складники в електроенергосекторі за своєю природою дуалістичні, тобто можуть набувати як позитивного характеру, так і негативного. Тому важливе унеможливлення дестабілізуючого впливу останніх, зокрема відсутності конкуренції, дисбалансу, низькоякісності, тінізації, корупції, нерациональності використання ресурсів. Крім того, слід доповнити формулювання існуючих принципів державного регулювання в електроенергетиці.

Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – 2-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 580 с.
2. Бедін С. В. Державне регулювання електроенергетичного ринку в Україні : автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / С. В. Бедін ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 20 с.
3. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
4. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
5. Виноградова Н. Еволюція науково-теоретичних підходів до визначення понять “закон”, “закономірність” та “принцип” у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуальні проблеми державного управління. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 36–45.
6. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715/2014>
7. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню [Електронний ресурс] : постанова Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 26.02.2015 р. № 220. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-15>