

УДК 351.824.11

С.В. Бедін

здобувач
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПОЛОЖЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЦІ

У статті наведено основні теоретичні положення державного регулювання в електроенергетиці та запропоновано авторський підхід до визначення поняття “державне регулювання в електроенергетиці”.

Ключові слова: електроенергія, енергетичний ринок, державне регулювання, конкурентні відносини, генеруючі компанії, енергокомпанії.

I. Вступ

Сучасні умови державотворення вимагають подальшого розроблення та запровадження, нарівні із державним управлінням, більш демократичних засобів впливу на всі сфери суспільного життя й адміністративно-політичні процеси. Викладене, безумовно, стосується й енергетичної сфери України. Одним із таких демократичних засобів є державне регулювання, яке набуває все більшого значення та поширення. Поняття “державне регулювання” досить часто використовується в наукових дослідженнях та літературі, у науково-популярних виданнях, а також деяких нормативних актах.

Проблеми державного регулювання суспільних відносин, у тому числі в сфері обігу електроенергії, все більш активно обговорюються в науковій літературі та певною мірою перебувають у полі зору таких дослідників: Г. Атаманчука, Ю. Битяка, В. Геєця, Є. Курінного, Г. Кутового, А. Некрасова, Н. Санахметової, П. Синютіна, О. Ставицької, Е. Талапіна та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, воно залишається до кінця не вирішеним, особливо в частині смислового наповнення. Зазначене призводить до різного тлумачення цього явища та до невизначеності його сутності взагалі, що позначається на проблематиці державного регулювання в енергетичній сфері зокрема.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати основні теоретичні положення державного регулювання в електроенергетиці та визначити поняття “державне регулювання в електроенергетиці”.

III. Результати

Електроенергетика є сферою діяльності суб'єктів природних монополій, яка до початку приватизації була галуззю з єдиним державним управлінням. На сьогодні в системі спеціалізованих суб'єктів управління у сфері енергопостачання входять такі державні органи, як: Національна комісія регу-

лювання електроенергетики України (НКРЕ), ДП “Енергоринок”. Тут поєднуються державне і приватне управління, оскільки акціонерний капітал належить як державі, так і приватним акціонерам.

Удосконалення основ державного регулювання з метою підтримки конкуренції є абсолютно необхідним у світлі розвитку оптового ринку електроенергії. До питання про цілі та завдання державного регулювання електроенергетики вчені підходять з різних позицій.

Так, А. Некрасов вважає, що метою регулювання є забезпечення державних інтересів на енергетичному ринку. Для запобігання великих ризиків повинні бути створені механізми активного регулювання економічних процесів з метою забезпечення державних інтересів при збереженні умов для розвитку та вдосконалення галузей енергетичного комплексу [1, с. 25].

Г. Кутовой вважає, що роль державного регулювання – створити правову та нормативну базу для гармонізації формування попиту на енергетичні ресурси з урахуванням енергозбереження та створити правильну мотивацію для підприємницької діяльності в сфері виробництва, передачі та розподілу енергії [2, с. 54].

Як справедливо зазначає Е. Талапіна, держава виступає в двох основних ролях – як регулюючий суб'єкт, який здійснює правове, фінансове та інше регулювання, і як господарюючий суб'єкт, у тому числі великий власник [3].

По суті, необхідність державного регулювання електроенергетики не викликає сумнівів, розбіжності спостерігаються в питаннях обсягу, сфери, меж державного втручання в діяльність підприємств електроенергетики, у розвиток і функціонування ринку електроенергетики.

При цьому під державним регулюванням у широкому сенсі розуміється встановлення державою загальних правил поведінки учасників суспільних відносин і в їх коригуванні

залежно від мінливих обставин [4, с. 12]. У вузькому розумінні державне регулювання розглядається як одна з функцій державного управління [5, с. 31].

Слід зазначити, що державне регулювання частково ототожнюється із державним управлінням, оскільки із переходом до ринкових відносин державне управління набуває регулятивного характеру, що виявляється у наявності функції регулювання, метою якої є приведення об'єкта до впорядкованого стану, тому вона наповнена організаційним змістом.

Державне регулювання має підзаконний характер, оскільки здійснюється відповідно до Конституції та законів України, нормативно-правових актів і спрямоване на їх виконання. Попри те, що таке регулювання відіграє не останню роль у забезпеченні інтересів держави і суспільства, налагодженні стабільних соціальних зв'язків, процес його здійснення у чинному законодавстві не отримав належного закріплення. Підтвердженням цьому в енергетичній сфері є наявність проекту Закону України "Про державне регулювання енергетики" [6] та одночасно неспроможність вищого законодавчого органу держави – Верховної Ради України щодо його прийняття.

Н. Саніахметова [7, с. 24], розглядаючи організаційно-правові аспекти регулювання підприємницької діяльності в Україні, визначає державне регулювання як засновану на законодавстві одну із форм державного впливу шляхом встановлення та застосування державними органами правил, спрямованих на коригування діяльності фізичних та юридичних осіб, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при їх порушенні. Аналогічну позицію відстоює також Г. Атаманчук [8, с. 34], на думку якого, регулювання – це процес встановлення та практичного виконання певних правил (норм) поведінки.

Сучасне вчення про державне регулювання, як категорію похідну щодо державного управління, про певну тотожність цих способів державного впливу сформоване у працях таких дослідників, як: Ю. Битяк [9, с. 51], Є. Курінний [10, с. 24] та ін. Однак попри визнання зазначеними авторами управлінської природи державного регулювання, сутність останнього, завдяки окремим елементам, особливостям державного управління, розкривалася ними по різному, тобто неоднозначно. Так, в основному, державне регулювання розглядається як: діяльність абсолютно тотожна державному управлінню; видова категорія державного управління; функція державного управління.

Так, В. Геєць провівши аналіз співвідношення виконавчої влади, державного управління й адміністративного права дійшов ви-

сновку, що становлення системи державного регулювання не зменшує ролі виконавчої влади в державному управлінні, тим більше, що між державним управлінням і державним регулюванням принципової різниці немає, оскільки їх мета єдина. Управляючи, органи виконавчої влади здійснюють регулювання, а регулюючи – управління. Відмінність полягає у рівні впливу керівника на керованого й рівні підпорядкованості або її відсутності [11, с. 21].

Характеризуючи інший аспект розуміння державного регулювання, Є. Курінний [10, с. 27] пояснює, що зазначене поняття потрібно сприймати не як альтернативу державному управлінню, а як його сучасний різновид, котрий характеризується спрощеним форматом здійснення з делегуванням функцій самоврядним органам (у тому числі приватним суб'єктам). Однак державне регулювання, як і повноцінний формат державного управління, має забезпечувати бажаний для суспільства кінцевий результат реалізації його потреб та інтересів. Якщо цього не відбувається, формат державного регулювання має бути замінений на повноцінне виконання функцій державного управління у традиційному (повному) форматі.

Порівнюючи державне управління та регулювання, не можна не помітити подібність їх внутрішньої структури, що традиційно виявляється через взаємодію трьох елементів: суб'єкт, об'єкт впливу та власне вплив, який утворює між зазначеними категоріями взаємозв'язок, організовуючи їх у цілісну систему, забезпечує функціональність як державного управління, так і державного регулювання.

Незважаючи на те, що державне регулювання може виявлятися в активній та пасивній формі, у будь-якому разі воно здійснюється через вплив, що обов'язково пов'язаний із дією, яку певна особа виявляє стосовно іншої особи чи предмета. Вплив – це своєрідний тиск, діяння, відповідно дієслівна форма іменника; "впливати" означає діяти певним чином на будь-кого, будь-що [12].

Зазначимо, що регулюючий вплив здійснюється системою не тільки на сам процес купівлі-продажу енергії, а й на продавців (регулювання структури генеруючих компаній, регулювання умов виходу на ринок і доступу до мереж незалежних виробників тощо), і на покупців.

В. Геєць пропонує таке визначення державного регулювання енергетики, як здійснення впливу органами державного управління у межах чинного законодавства на суспільно-економічні відносини, що виникають під час задоволення енергетичних інтересів будь-якими суб'єктами у державі, який виявляється у формі встановлення альтернативних варіантів (правил) поведінки учас-

ників таких відносин з метою всебічного врахування їх інтересів і забезпечення сталого економічного розвитку держави [11].

На нашу думку, таке визначення державного регулювання енергетики є найбільш слушним, але зазначимо, що воно припускає суто ліберальний підхід до державного регулювання.

На думку російського дослідника П. Синютіна, принципова різниця між термінами "управління" і "регулювання" – це відсутність директивного впливу на об'єкт регулювання з метою його переходу в певний стан. Система регулювання встановлює ряд вхідних параметрів об'єкта регулювання з метою отримання заданого комплексу вихідних параметрів. При цьому траєкторію руху, кожного поточного стану з безлічі станів, заданих вхідними параметрами, об'єкт регулювання вибирає сам [13, с. 58].

П. Синютін пропонує гіпотезу про наявність закінченого комплексу узагальнювальних вхідних і вихідних параметрів енергоринку, на основі аналізу динаміки зміни основних параметрів ринку за останнє десятиліття й аналізу функціонування систем державного регулювання ринку як в нашій країні, так і в провідних західних країнах [14]. До вхідних параметрів він пропонує зараховувати:

- встановлені регулюючими органами тарифи на електричну і теплову енергію (у перспективі – тарифи на послуги підприємств інфраструктури);
 - певні нормативно-правові документи умови поставки енергії;
 - умови доступу виробників і споживачів до інфраструктури ринку (мережі, послуги диспетчерування);
 - структуру генеруючих компаній;
 - умови оподаткування енергокомпаній і підприємств інфраструктури ринку [14].
- До вихідних параметрів ринку належать:
- структура і динаміка фактичних цін електричної енергії;
 - структура і динаміка споживання енергії в натуральних показниках;
 - структура і динаміка дебіторської та кредиторської заборгованості на ринку;
 - обсяг перехресного субсидування однієї категорії покупців енергії іншою;
 - економічне становище енергокомпаній і підприємств інфраструктури ринку;
 - структура і кількісна динаміка приросту резервних генеруючих потужностей і резерву пропускної здатності мереж [14].

Відзначимо, що наведений комплекс параметрів характерний саме для цього періоду стану ринку, а також для наступного десятиліття – періоду реформування ринку електричної енергії в нашій країні. Крім того, цей комплекс включає тільки економіко-технологічні параметри. Відсутній розгляд соціальних та екологічних параметрів ринку.

Відзначимо також, що основним типом регулюючого впливу держави на вхідні параметри ринку є кількісне або якісне встановлення того чи іншого вхідного параметра нормативним документом, що генерується системою регулювання ринку (закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України, постанови НКРЕ тощо).

Що стосується вихідних параметрів ОРЕ, то їх моніторинг, аналіз та облік при формуванні подальших регулюючих впливів є однією з основних функцій системи регулювання ринку. Найважливішими особливостями вихідних параметрів ОРЕ є такі:

- цілі з досягнення кількісних (або якісних) значень того чи іншого параметра є елементарними (як це показано вище) і забезпечують досягнення цілей вищого порядку;
- ступінь наближення фактичного значення параметра до заданого системою регулювання значення на початку періоду регулювання є критерієм ефективності роботи системи з регулювання конкретного параметра. Отже, величини розбіжності заданих і фактичних значень параметрів ринку є критеріальною базою для оцінювання ефективності функціонування системи його державного регулювання.

Державне регулювання енергетики О. Ставицька визначає як вплив держави відповідними засобами на відтворювальні процеси в енергетиці та процеси споживання енергетичної продукції з метою зорієнтувати суб'єктів господарювання й окремих громадян на досягнення цілей і пріоритетів державної політики суспільного розвитку. Державне регулювання – це майже всі функції держави, пов'язані з економічною та економіко-соціальною діяльністю, покликані забезпечити умови функціонування ринкової економічної системи [15].

Поряд з викладеним О. Ставицька зазначає, що в умовах ринкового господарства державне регулювання енергетики є системою типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, які здійснюють правомочні державні установи та суспільні організації з метою стабілізації й адаптації існуючої соціально-економічної системи до умов, що змінюються [15].

Наведене визначення певною мірою окреслює смислове наповнення категорії "державне регулювання енергетики", хоча воно і розроблене з економічних позицій. Поряд із цим, зазначена дефініція не враховує всіх ознак, які притаманні державному регулюванню в цілому та були окреслені нами вище.

Поряд із викладенням загального змісту й основних ознак державного регулювання варто ще раз зазначити, що питанню дослідження та вдосконалення державного регу-

лювання в енергетичній сфері на сьогодні приділяється занадто мало уваги як з боку вчених, так і практиків, що загалом негативно впливає на процес формування та розвитку ОРЕ й усієї енергетичної галузі України.

IV. Висновки

Проведений аналіз стану та напрямів дослідження державного регулювання дає підстави зробити висновок про те, що загальноновизнане, єдине та вичерпне поняття "державне регулювання" наука на сьогодні не сформулювала. Існуючі теорії, що описують це явище, як правило, пропонують відмінні за своїм змістом визначення й ознаки державного регулювання.

Таким чином дослідження вчених свідчать про багатоаспектність поняття "державне регулювання", відсутність єдиного, універсального концептуального наукового розуміння цього терміна. Як правило, природа державного регулювання науковцями розглядається у контексті дослідження лише однієї конкретної суспільно-державної сфери, що не дає змоги узагальнено охарактеризувати його зміст і сутнісні ознаки. До того ж питанню саме державного регулювання ОРЕ приділено дуже мало уваги.

Більше того, не важко зрозуміти, що існуючі поняття та визначення сфери дії державного регулювання, навіть щодо однієї галузі, наприклад, економіки, також тлумачаться занадто широко, внаслідок чого набувають зайвої абстрактності.

Зазначимо, що узагальнення наукових праць, присвячених державному регулюванню, свідчить, що воно сприймається науковцями переважно як здійснюваний державою вплив на суспільні відносини, зумовлений інтересами, потребами суспільства та держави. Цей аспект розуміння державного регулювання втілює активну сутність явища, що розглядається, його дієвий, організаційно-розпорядчий характер. На відміну від зазначеного, інший аспект державного регулювання пов'язаний із вільним і широким вибором засобів організації суспільних відносин суб'єктами управління, більш пасивними умовами функціонування об'єктів. Таке розуміння державного регулювання передбачає відсутність чітких механізмів впливу на керовані об'єкти.

Відзначимо, що відносно електроенергетичного комплексу державне регулювання має означати прямий або непрямий моніторинг і контроль цін, якості надаваних послуг та інвестиційних рішень з боку уряду. Регулювання може поширюватися на всі сегменти електроенергетичного сектору, але особливо це необхідно там, де недостатньо ефективно працюють конкурентні механізми, в першу чергу, у таких сферах, як передача (розподіл) електроенергії й оперативно-диспетчерське управління.

Передача і розподіл, які зазвичай розглядаються як приклади природно-монопольної діяльності, вимагають регулювання доступу, цін, що стягуються за підключення та використання мереж електропередач, і якості надаваних послуг.

Межі державного регулювання, на нашу думку, визначаються необхідністю обмежити монопольну владу компаній, що займаються передачею та розподілом електроенергії, захистити споживачів і контролювати ринки електроенергетики. Уповноважені органи державного регулювання зобов'язані стежити за діяльністю компаній з метою забезпечення її відповідності іншим аспектам регулювання, таким як стимулювання економічної та технологічної ефективності.

Враховуючи вищевикладене та керуючись необхідністю вдосконалення державного регулювання енергетики, пропонуємо визначити державне регулювання електроенергетичної галузі як здійснення впливу органами державного управління в межах чинного законодавства на суспільно-економічні відносини, котрі виникають під час задоволення енергетичних інтересів будь-якими суб'єктами у сфері виробництва, передачі та постачання електричної енергії, що виявляється у формі встановлення альтернативних варіантів (правил) поведінки учасників таких відносин з метою всебічного урядування їх інтересів та забезпечення сталого економічного розвитку держави.

Список використаної літератури

1. Некрасов А.С. Развитие энергетического комплекса в долгосрочной перспективе / А.С. Некрасов, Ю.В. Синяк. – М. : ИИП РАН, 2006. – 365 с.
2. Кутовой Г.П. О создании вертикали государственного регулирования тарифов на услуги естественных и локальных монополий на территории Российской Федерации / Г.П. Кутовой // Вопросы регулирования ТЭК: регионы и Федерация. – 2012. – № 3. – С. 4–5.
3. Талапина Э.В. Вопросы правового регулирования государственного сектора экономики / Э.В. Талапина // Административно-правовое регулирование экономических отношений. – 2011. – № 9–10. – С. 55–56.
4. Біла книга "Державне регулювання енергетики України" [Електронний ресурс] // Національна комісія регулювання електроенергетики України. – Режим доступу: http://77.222.134.115/control/uk/publish/article/system?art_id=47238&cat_id=47237.
5. Дегтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади : монографія / А.О. Дегтяр, В.Ю. Степанов, С.В. Тарабан ; [за ред. А.О. Дегтяря]. – Х. : С.А.М., 2010. – 276 с.

6. Про державне регулювання в енергетиці України [Електронний ресурс] : Проект Закону від 23.11.2007 р. № 0889. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30785.
7. Саниахметова Н.О. Господарське право України : навч. посіб. / Н.О. Саниахметова. – Х. : Одіссей, 2005. – 608 с.
8. Атаманчук Г.В. Государственное управление: (организационно-функциональные вопросы) : учеб. пособ. / Г.В. Атаманчук. – М. : “НПО” Экономика, 2009. – 302 с.
9. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підруч. / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 544 с.
10. Курінний Є.В. Предмет і об’єкт адміністративного права України : монографія / Є.В. Курінний. – Д. : Юрид. акад. МВС України, 2011. – 340 с.
11. Геєць В.М. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів : монографія / В.М. Геєць. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2008. – 389 с.
12. Шеваріхін А.О. Ліцензування підприємницької діяльності: історичний аспект / А.О. Шеваріхін // Економіка, фінанси, право. – 2010. – № 6. – С. 20–23.
13. Синютин П.А. Формирование системы государственного регулирования рынка энергоснабжения в Российской Федерации / П.А. Синютин. – М. : Экономика, 2009. – 251 с.
14. Синютин П.А. Организация эффективного государственного регулирования рынка энергоснабжения на период его рыночных преобразований / П.А. Синютин // Вопросы регулирования ТЭК: регионы и Федерация. – 2010. – № 3. – С. 12–13.
15. Ставицька О.В. Енергетика України – перспективи в умовах глобалізації / О.В. Ставицька // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 327–332.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2013.

Бедин С.В. Основные теоретические положения государственного регулирования в электроэнергетике

В статье приведены основные теоретические положения государственного регулирования в электроэнергетике и предложен авторский подход к определению понятия “государственное регулирование в электроэнергетике”.

Ключевые слова: электроэнергия, энергетический рынок, государственное регулирование, конкурентные отношения, генерирующие компании, энергокомпании.

Bedin S. Basic theoretical principles of state regulation in the electricity

In the article the basic theoretical principles of state electricity regulation and proposed architectural approach to the definition of “government regulation in the electricity sector”.

Key words: electricity, energy market, government regulation, competitive relationships, generating companies, electricity company.