
МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.11

С.В. Бедін

здобувач
Класичний приватний університет

ОСНОВНІ МЕТОДИ Й ЗАСОБИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

У статті визначено та розглянуто основні методи й засоби державного регулювання електроенергетичної галузі та запропоновано напрями щодо їх удосконалення.

Ключові слова: електроенергетика, державне регулювання, тарифна політика, ліцензування.

Світовий досвід доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою економікою. У світі не існує країни з високо-розвинутою економікою, в якій влада відсторонюється від регулювання ключових соціально-економічних процесів. Електроенергетика має статус базової інфраструктурної галузі, що забезпечує необхідні умови для життєдіяльності суспільства й науково-технічного прогресу в народному господарстві будь-якої країни. Залежно від завдання, яке вирішує держава, та форм її втручання в економіку використовують певні методи й засоби державного регулювання.

Питанням державного регулювання електроенергетичної галузі присвячено чимало праць як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Доволі активно розробляють проблеми підвищення ефективності системи державного регулювання електроенергетики у своїх працях Л. Богачкова, Л. Гітельман, А. Гушин, Ж. Іонова, П. Мельник, М. Налбандян, А. Паламарчук, П. Пальчук, У. Письменна, В. Попондопуло, Н. Саніахметова та ін. Проте багато ключових питань стосовно визначення методів і засобів державного регулювання електроенергетичної галузі потребують додаткового опрацювання, а також обґрунтування нових підходів у цьому напрямі.

Метою статті є дослідження основних методів і засобів державного регулювання електроенергетичної галузі та визначення напрямів їх удосконалення.

Однією з основних об'єктивних передумов державного регулювання електроенергетики є суперечності між інтересами бізнесу та довгостроковими суспільними ціля-

ми. Мова йде про великомасштабні рішення щодо перебудови паливно-енергетичного балансу країни та окремих регіонів, електрифікації народного господарства, упровадження прогресивних технологій в електроенергетиці. Ці рішення здатні кардинально підвищити ефективність галузі та всієї економіки в цілому. Такі проекти й програми відрізняються високою наукоємністю та капіталомісткістю. Вони, як правило, розраховуються на тривалу перспективу й не відповідають інтересам бізнесу, який зазвичай керується критеріями поточної комерційної ефективності. Більше того, громадські цілі можуть суперечити інтересам енергокомпаній на певному етапі.

Безумовна необхідність державного регулювання електроенергетичної галузі викликана факторами, що впливають з основних особливостей функціонування галузі, таких як:

- соціальний статус електроенергетики як базової, інфраструктурної та життєзабезпечувальної галузі економіки;
- наявність природних монополій у галузі;
- необхідність лібералізації енергоринку відповідно до Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України [10];
- необхідність координації довгострокових планів розвитку енергоспоживальних генеруючих установок і транспортних потужностей енергосистем;
- наявність негативних зовнішніх ефектів функціонування об'єктів електроенергетики (забруднення навколишнього середовища).

Узагальнена мета державного регулювання в електроенергетиці полягає в узгодженні інтересів виробників енергії, її споживачів та суспільства в цілому як у поточному, так і в довгостроковому аспектах.

Чинна на сьогодні система державного регулювання й контролю в електроенергетиці визначена Законом України "Про електроенергетику" [17].

Таким чином, залежно від завдання, яке вирішує держава, та форм її втручання в економіку використовують певні методи й засоби державного регулювання, серед них можна виділити такі:

1. Регулювання та контроль у сферах природних монополій, до яких належать передача електричної енергії та оперативно-диспетчерське управління, означає визначення переліку суб'єктів природної монополії, встановлення порядку й правил їх функціонування (включаючи ціноутворення на продукцію та послуги природних монополій), контроль за дотриманням цих правил.

2. Антимонопольне регулювання й контроль передбачають реалізацію принципу створення умов для розвитку конкуренції на оптовому й роздрібному енергоринках та обмеження монополістичної діяльності окремих суб'єктів електроенергетики.

3. Управління державною власністю включає в себе управління пакетами акцій енергокомпаній, що належать державі, і перерозподіл власності (продаж, здавання в заставу та передача держмайна в довірче управління).

4. Планування полягає у формуванні цільових комплексних енергетичних програм, внесенні поставок електроенергії до переліку продукції для задоволення державних потреб.

5. Державна підтримка інвестиційної діяльності включає в себе залучення кредитів банків під гарантії уряду, конкурсне виділення кредитів з "бюджету розвитку", фінансування цільових програм (у тому числі науково-технічних), стимулювальну амортизаційну й податкову політику, розвиток фінансового лізингу обладнання.

6. Контроль та забезпечення надійності і якості енергопостачання забезпечуються за рахунок введення надбавок до тарифу за підвищення рівня надійності, шляхом відкликання ліцензій у постачальників енергії, встановлення особливого порядку обслуговування соціально та стратегічно значущих споживачів і визначення переліку таких споживачів.

7. Управління природоохоронною діяльністю передбачає позики, пільгові кредити й податкові послаблення за умови здійснення природоохоронної діяльності; урахування екологічної ситуації в тарифах на електроенергію; встановлення плати за забруднення; купівлю-продаж ліцензій на скидання шкідливих речовин.

8. Регулювання ціноутворення (тарифна політика) є однією з основних складових усієї системи державного регулювання електроенергетики.

Звертаючись до фінансово-кредитного словника та до інтернет-служби тематичних тлумачних словників, можна сформулювати таке узагальнене визначення терміна "тариф" [20, с. 8]. Тариф – це система ставок, що визначають розмір плати за різні виробничі й невиробничі послуги, при цьому величину окремих тарифів регулюють органи виконавчої влади; розрізняють міжнародні та внутрішні тарифи. Судячи із цього визначення, поняття тарифу й ціни досить близькі одне одному і є майже синонімами. Разом з тим у галузевій літературі з електроенергетики прийнято їх розмежувати: під тарифом розуміють, як правило, ціну, що підлягає державному регулюванню, а термін "ціна" вживають щодо вільних цін або цін, які самостійно призначаються виробниками [3, с. 102]. Таким чином, поняття ціни виявляється ширшим, ніж поняття тарифу. Ціна може бути як регульованою, так і вільною, ринковою, а тарифи – це регульовані державою рівні цін.

Тарифи на електричну енергію в Україні являють собою систему цінових ставок, за якими здійснюються розрахунки за електричну та теплову енергію. Відповідно до Закону України "Про електроенергетику", тарифи є об'єктом державного регулювання [17].

Поняття державної цінової політики та державної тарифної політики, на нашу думку, співвідносяться між собою так само, як поняття ціни та тарифу, а саме: перше трохи ширше, ніж друге. Зміст тарифної політики полягає в регулюванні й контролі за рівнем регульованих цін.

Тарифна політика – це основна частина цінової політики. Цінова ж політика, крім тарифної складової, включає в себе й інші важливі елементи. До елементів цінової політики належать: управління механізмами визначення ціни на оптовому ринку електроенергії, забезпечення рівного права доступу до мережної інфраструктури енергоринку, запобігання зловживанням монополією владою на конкурентному енергоринку тощо [2, с. 25].

Використання терміна "цінова політика" щодо тарифної політики держави видається допустимим, оскільки перша включає в себе другу як свою основну частину. Із цієї самої причини використання терміна "тарифна політика" щодо цінової політики є некоректним.

Тарифна політика – це гнучкий інструмент державного управління економічною системою в усій її повноті: і щодо приватного бізнесу, і щодо державного сектору економіки, і щодо транснаціональних корпорацій [15, с. 51]. Сказане справедливо й щодо тарифної політики в такій базовій інфраструктурній галузі економіки, як електроенергетика.

Тарифну політику в електроенергетиці можна визначити як систему заходів для

Право та державне управління

реалізації певних державних соціально-економічних стратегій шляхом регулювання й контролю за тарифами на електричну енергію. Економічні, організаційні та правові основи державного регулювання тарифів і цін на електричну й теплову енергію в Україні регламентуються законодавством.

Цілями державного регулювання тарифів і цін в електроенергетиці є таке [1]:

- захист економічних інтересів споживачів від монопольного підвищення тарифів;
- створення механізму узгодження інтересів виробників і споживачів електричної та теплової енергії;
- формування конкурентного середовища в електроенергетичному комплексі для підвищення ефективності його функціонування та мінімізації тарифів;
- створення економічних стимулів, що забезпечують використання енергозберігаючих технологій у виробничих процесах;
- забезпечення юридичним особам – виробникам електричної енергії – права на рівний доступ до оптового ринку.

Досягнення зазначених цілей передбачає виконання ряду важливих принципів тарифного та цінового регулювання.

При державному регулюванні тарифів повинні дотримуватися такі основні принципи [1]:

- забезпечення балансу економічних інтересів постачальників і споживачів електричної енергії на основі доступності енергії для споживачів та шляхом забезпечення обґрунтованої прибутковості інвестиційного капіталу для виробників;
- визначення економічної обґрунтованості виробничих витрат і прибутку при розрахунку й затвердженні тарифів; регуляторні органи вживають заходів, спрямованих на виключення з розрахунків економічно необґрунтованих витрат;
- роздільний облік організаціями, що здійснюють регуляторну діяльність, обсягів продукції (послуг), доходів і витрат по виробництву, передачі та збуту енергії; повторний облік одних і тих самих витрат за зазначеними видами діяльності не допускається;
- забезпечення відкритості та доступності для всіх споживачів інформації про розгляд і затвердження тарифів шляхом опублікування цієї інформації в офіційних ЗМІ;
- забезпечення комерційних організацій у сфері електроенергетики фінансовими коштами на розвиток виробництва, здійснюване шляхом залучення позикових коштів, приватних інвестицій, коштів комерційних організацій (інвестиційних фондів, страхових фондів, фон-

дів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт) тощо;

- створення умов для залучення вітчизняних та іноземних інвестицій;
- визначення розміру коштів, що спрямовуються на оплату праці, відповідно до галузевих тарифних угод;
- вибір постачальників енергетичного обладнання та підрядних організацій з енергетичного й електромережевого будівництва на конкурсній основі.

9. Відповідно до чинного законодавства, державне регулювання в енергетичній сфері здійснюється шляхом видачі ліцензій на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії, комбінованого виробництва теплової й електричної енергії, виробництва теплової енергії на теплоелектроцентралях та установках з використанням нетрадиційних або поновлюваних джерел енергії, що визначена як така, що підлягає ліцензуванню НКРЕ [1].

Ліцензування певних видів господарської діяльності є найбільш дослідженим у науковій літературі засобом державного регулювання. Ліцензування розглядається як адміністративно-правовий регулятор підприємницьких відносин, що має на меті забезпечення нормального співвідношення приватних інтересів комерційної організації з інтересами суспільства в цілому.

Одні вчені вважають, що ліцензування – один з важелів державного регулювання економіки, який дає змогу контролювати підприємницьку діяльність господарюючих суб'єктів усіх форм власності, забезпечуючи захист прав громадян, інтересів держави й суспільства [13, с. 7]; ліцензування являє собою один з найбільш поширених способів забезпечення загальнодержавних інтересів у сфері приватноправової діяльності [9, с. 3].

На думку інших учених, ліцензування є одним з основних методів адміністративно-правового регулювання [11, с. 14] або одним із методів державного регулювання й контролю [18, с. 294]. Ліцензування є спеціальним методом державного управління, похідним від загальних методів управління, і належить до системи дозвільних методів [5, с. 158]. Учені зазначають, що ліцензування виступає як комплексний метод, інструмент адміністративного регулювання з елементом економічного впливу [6, с. 13]. Деякі науковці вважають, що ліцензування є формою державного регулювання підприємницької діяльності [14, с. 76]; формою державно-правового регулювання різних форм господарювання й забезпечення життєво важливих інтересів особистості, держави та суспільства [12, с. 192]. На наш погляд, визначення ліцензування як методу або форми регулювання є некоректним.

Доцільно підтримати позицію вчених, які розуміють ліцензування як засіб державного регулювання економіки. Ліцензування визначають як один із засобів державного регулювання підприємницької діяльності [19, с. 166]; ліцензування окремих видів підприємницької діяльності зараховують до адміністративних засобів державного регулювання економіки [9, с. 309]; за своєю природою ліцензування є засобом прямого адміністративного впливу на господарюючих суб'єктів, на відміну, наприклад, від таких економічних регуляторів, як податки або митний тариф, що побічно впливають на поведінку особи через її інтереси [7, с. 49].

Виходячи зі змісту ст. 14 Господарського кодексу України [3], ліцензування певних видів господарської діяльності є засобом державного регулювання у сфері господарювання, спрямованим на забезпечення єдиної державної політики в цій сфері та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Згідно із ч. 3 ст. 14 Господарського кодексу України [3], ліцензія – документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання – ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку за умов виконання ліцензійних умов. Відносини, пов'язані з ліцензуванням певних видів господарської діяльності, регулюються законом.

Враховуючи викладене, очевидним видається те, що процедура видачі ліцензій має бути чітко врегульованою законодавчими актами, прозорою й передбачуваною, щоб подолати негативну практику упередженої видачі ліцензій.

Тільки в такому разі ліцензування як засіб державного регулювання буде забезпечувати дієвий вплив та контроль держави за діяльністю зазначених природних монополій і суміжних з ними ринків.

Також потрібно зазначити, що державна політика ліцензування в країні спрямована на скорочення видів ліцензійної діяльності для спрощення й розвитку ринкових відносин та створення поліпшених умов для ведення бізнесу. Із цієї точки зору виробництво електричної енергії мало би не ліцензуватися. Така практика існує в багатьох країнах. Це дає змогу збільшити приплив інвестицій у галузь на нове будівництво, спростити умови роботи на оптовому ринку електроенергії (далі – ОРЕ) завдяки розширенню можливостей виробників щодо прийняття самостійних рішень. При цьому можливість державного регулювання не втрачається, адже фактично всі дії виробників в ОРЕ визначені на рівні законодавства, Договору між членами ОРЕ та Правилами ОРЕ.

Висновки. Розглянувши вплив держави на електроенергетичну галузь, можна виді-

лити такі форми й методи державного регулювання: регулювання та контроль у сферах природних монополій; регулювання ціноутворення (тарифна політика); антимонопольне регулювання та контроль; управління державною власністю; планування; ліцензування окремих видів діяльності; державна підтримка інвестиційної діяльності; контроль і забезпечення надійності та якості енергопостачання; управління природоохоронною діяльністю; державний контроль за дотриманням суб'єктами електроенергетики вимог нормативних правових актів, що регулюють відносини у сфері електроенергетики.

Стосовно тарифоутворення як однієї з основних складових усієї системи державного регулювання електроенергетики потрібно зазначити, що рівень тарифів повинен одночасно задовольняти декілька критеріїв: з одного боку, бути досить високим, щоб стимулювати інвестиції в енергозбереження й давати змогу енергокомпаніям акумулювати кошти для інвестицій в основні засоби, а з іншого – бути пов'язаним з динамікою доходів населення і, зрештою, не призводити до масового зниження рівня та якості життя населення й банкрутства підприємств через непосильне зростання витрат виробництва.

Для поліпшення умов роботи виробників, забезпечення спрощення для припливу інвестицій на оновлення та нове будівництво потужностей доцільно було би розглянути питання щодо відміни ліцензування діяльності з виробництва електричної енергії. Тим більше, що Директивами ЄС ліцензування виробництва електричної енергії не передбачено. Враховуючи, що виробництво електричної енергії в країні здійснюється на різних типах електростанцій, які мають різні форми власності, наявність на сьогодні ліцензування цього виду діяльності ніяк не позначилося і не стало перешкодою для концентрації генеруючих компаній теплових електростанцій як юридичних осіб фактично в одного власника.

На нашу думку, істотним є ліцензування діяльності з передачі електричної енергії магістральними, міждержавними та розподільчими мережами, які є монопольними видами діяльності, що в обов'язковому порядку повинні ліцензуватися для регламентації умов та правил їх діяльності. Ліцензування повинно стосуватися також діяльності з постачання електричної енергії, оскільки вона пов'язана безпосередньо із споживачами, зокрема з роздрібною торгівлею та встановленням цін (тарифів) на цьому сегменті ринку електричної енергії.

Список використаної літератури

1. 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.
2. Богачкова Л.Ю. Государственное регулирование цен в современной российской электроэнергетике : монография / Л.Ю. Богачкова, М.О. Налбандян. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2006. – 104 с.
 3. Гительман Л.Д. Эффективная энергокомпания. Экономика. Менеджмент. Реформирование / Л.Д. Гительман, Б.Е. Ратников. – М. : Олимп-Бизнес, 2002. – 544 с.
 4. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997-14>.
 5. Гуцин А.В. Лицензирование в Российской Федерации: Правовые и организационные основы / А.В. Гуцин. – М. : Дашков и К, 2011. – 166 с.
 6. Заводнов В.Я. Пути совершенствования организационных форм системы лицензирования в России / В.Я. Заводнов // Лицензионное обозрение. – 2012. – № 1. – С. 12–17.
 7. Ионова Ж.А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж.А. Ионова // Государство и право. – 2011. – № 5. – С. 46–50.
 8. Інтернет-служба тематичних тлумачних словників на економічні, технічні та інші теми [Електронний ресурс] // Глосарий RU. – Режим доступу: <http://www.glossary.ru>.
 9. Коммерческое право : учебник / под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – СПб. : Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2008. – Т. 1. – 518 с.
 10. Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України : ухвал. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 р. № 1789 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – С. 263.
 11. Махров И.Е. Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности: некоторые проблемы совершенствования федерального и регионального законодательства / И.Е. Махров // Право и политика. – 2011. – № 12. – С. 14–18.
 12. Основы предпринимательства / под ред. А.С. Пелиха. – М. : Гардарика, 1996. – 256 с.
 13. Паламарчук А. Надзор за исполнением законодательства о лицензировании / А. Паламарчук, Н. Бут // Законность. – 2011. – № 6. – С. 7–10.
 14. Пальчук П.М. Місце інституту ліцензування в правовій системі України / П.М. Пальчук // Державне регулювання торгівлі у ринкових умовах : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (24–26 жовт. 2010 р.). – К., 2010. – С. 76–78.
 15. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання : монографія / У.Є. Письменна ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К. : Наукова думка, 2008. – 208 с.
 16. Порядок формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2000 р. № 1658 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 45. – Ст. 1937.
 17. Про електроенергетику : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
 18. Правові основи підприємницької діяльності / під ред. В.І. Шакуна, П.В. Мельника, В.М. Поповича. – К. : Правові джерела, 2007. – 780 с.
 19. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н.А. Саниахметова. – Одесса : Одес. гос. юрид. акад., 1998. – 232 с.
 20. Финансово-кредитный словарь / гл. ред. Н.В. Гаретовский. – М. : Финансы и статистика, 1988. – Т. III. – 511 с.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2013.

Бедин С.В. Основные методы и средства государственного регулирования электроэнергетической отрасли

В статье определены и рассмотрены основные методы и средства государственного регулирования электроэнергетической отрасли и предложены направления по их усовершенствованию.

Ключевые слова: электроэнергетика, государственное регулирование, тарифная политика, лицензирование.

Bedin S. Basic methods and means of state regulation of the electricity industry

The paper defines and discusses the basic techniques and methods of state regulation of the electricity industry and suggests directions for improvements.

Key words: power, government regulation, tariff policy, licensing.