

УДК 351.711

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.51>

В. М. Цепенда

здобувач

Національного університету цивільного захисту України

МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ

У статті визначено, що з суттєвих та серйозних методологічних проблем створення нової національної доктрини контролю енергетичних галузей є забезпечення необхідного балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні і контролі. Розроблено типову схему державного регулювання та контролю енергетичного ринку України. Визначені методи адміністративно-правового впливу на енергетичну галузь, а саме: ліцензування, сертифікація, стандартизація та методи регулювання діяльності суб'єктів енергетичного ринку. Виділено головні ознаки, які притаманні методам регулювання: їх застосування є обов'язковим для функціонування суб'єктів природних монополій; спеціальні регулюючі органи наділені повноваженнями щодо вибору методів і їх реалізації; для господарської діяльності суб'єктів енергетичного ринку встановлюються особливі умови і характеристики їх продукції. Визначено методи державного регулювання і контролю, які застосовуються в енергетичній галузі, а саме: державне регулювання і державний контроль (нагляд) у віднесених законодавством України до сфер діяльності суб'єктів природних монополій сферах енергетики, здійснювані відповідно до законодавства про природні монополії; державне регулювання цін (тарифів) на окремі види продукції (послуг), перелік яких визначається нормативно-правовими актами і державний контроль (нагляд) за регульованими державою цінами (тарифами) в електроенергетиці; державне антимонопольне регулювання і контроль, в тому числі встановлення єдиних на території держави правил доступу до електричних мереж та послуг з передачі електричної енергії; управління державною власністю в енергетиці; державний енергетичний контроль (нагляд); державний екологічний контроль (нагляд) в енергетиці; ліцензування енергозбутової діяльності. Визначено, що держава вдається до прямих та непрямих методів регулювання і контролю в енергетичній галузі. Проаналізовано методи державного регулювання і контролю в енергетичній галузі зарубіжних країн. Розглянуто декілька доктрин приватно-публічного регулювання і контролю за суб'єктами, що забезпечують та надають комунальні послуги широкому колу споживачів.

Ключові слова: державний контроль, методи, енергетична галузь, державне регулювання цін (тарифів), державне антимонопольне регулювання і контроль.

Постановка проблеми. В даний час більшість економістів висловлюють думку про необхідність розумного та виваженого поєднання ринкових сил і державного втручання, в т.ч. в енергетичну галузь, контролю у вирішенні економічних і соціальних проблем суспільства. Питання залишається відкритим в тих випадках, коли мова заходить про масштаби і межі державної експансії, формах, методах і моделях використання державного інструментарію в тих чи інших випадках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою методич-

ного забезпечення державного контролю займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як: О. Барановський, І. Басанцов, В. Бурцев, М. Васильєва, О. Курникіна, А. Любенко, А. Мартинов, В. Родіонова, В. Симоненко, С. Степашин, І. Стефанюк, В. Шевчук, Н. Шевченко, С. Шохін та ін. Водночас сучасна практика державного фінансового контролю в Україні характеризується численними вадами методичного забезпечення, що вимагає як поглиблених теоретичних досліджень цієї проблематики, так і вжиття конкретних заходів для поліпшення ситуації у цій сфері. Водночас на сьогодні бракує й ґрунтовних наукових праць, присвяче-

них методичному забезпеченню системи державного контролю в енергетичному секторі.

Мета статті. Метою статті є дослідження та розроблення методичного забезпечення державного контролю в сфері енергетики.

Виклад основного матеріалу. В сучасних умовах для України стає вкрай актуальним пошук національної моделі регулювання та контролю енергетичних галузей з урахуванням процесів глобалізації відносин в цих сферах. У цьому сенсі важливим є як власний досвід регулювання та контролю, так і міжнародний досвід, який можна імплементувати.

Однією з суттєвих та серйозних методологічних проблем створення нової національної доктрини регулювання і контролю енергетичних галузей є забезпечення необхідного балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні і контролі.

Важливо визначити належне співвідношення між адміністративним і цивільно-правовим регулюванням і контролем

у енергетичній сфері. Переважання у бік адміністративного регулювання та контролю створює невинуваті перешкоди і бар'єри для входу на ринок і конкуренції. Ігнорування публічного компонента регулювання і перехід виключно на приватно-правові методи регулювання і контролю не дозволяє забезпечити захист спільних інтересів і може призвести до зловживання приватними інтересами суб'єктів енергетичного ринку.

Типова схема державного регулювання та контролю енергетичного ринку, узагальнююча погляди різних вчених на роль держави і реалізовані нею різні напрямки економічної політики у вигляді регуляційних процесів, представлена на рис. 1.

Різні держави на певних історичних етапах свого розвитку з різною інтенсивністю, застосовуючи різні способи і форми, здійснювали державне управління та контроль (нагляд) за елементами системи енергозабезпечення своїх територій (стадіями трансформації ресурсів в енергію), виробляючи певну державну економічну політику.

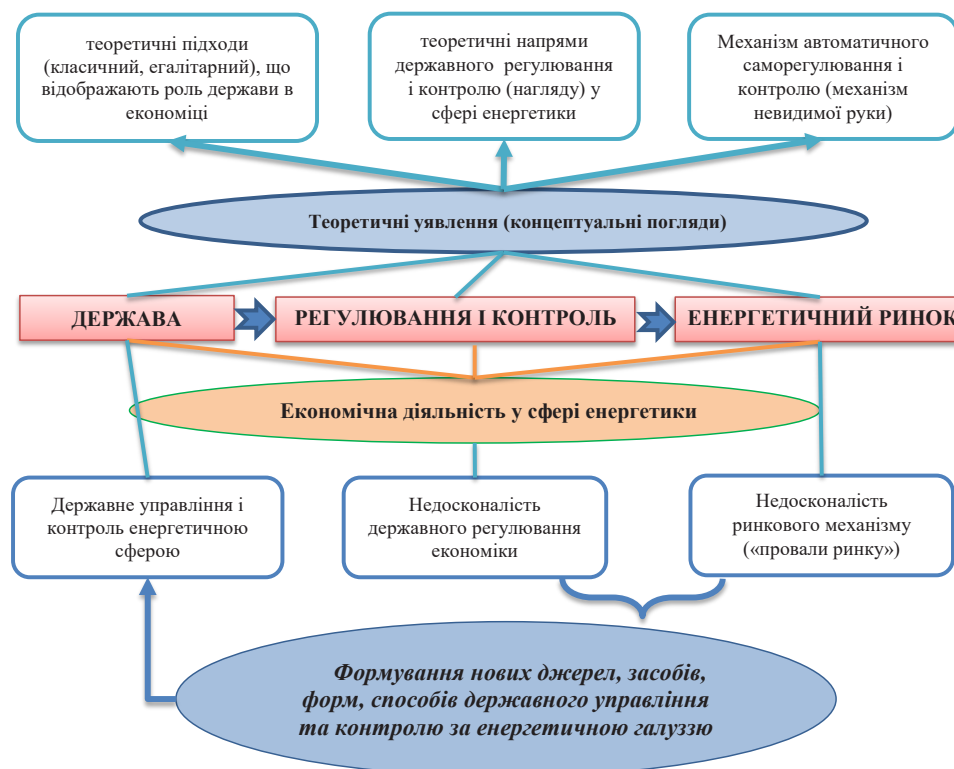


Рис. 1. Схема державного регулювання та контролю енергетичного ринку України

Джерело: складено автором за матеріалами [1-3]

Безпосередня реалізація державної політики в сфері енергозабезпечення пов'язана із застосуванням в практиці господарювання різних інструментів державного регулювання та контролю.

Так, існуючі методи адміністративно-правового впливу, що здійснюються у вигляді ліцензування, сертифікації, стандартизації, носять регулятивний характер і являють собою обмеження на ведення певних видів діяльності, а також систему вимог, що пред'являються до якості товарів (послуг) та безпеки функціонування виробничих комплексів суб'єктів природних монополій [4].

Методи регулювання діяльності суб'єктів енергетичного ринку – це передбачені нормативно-правовими актами способи встановлення і застосування обов'язкових вимог до господарської діяльності та продукції суб'єктів енергетичного ринку. У даній сфері відносин можна виділити декілька ознак, притаманних методам регулювання:

- їх застосування є обов'язковим для функціонування суб'єктів природних монополій;

- спеціальні регулюючі органи наділені повноваженнями щодо вибору методів і їх реалізації;

- для господарської діяльності суб'єктів енергетичного ринку встановлюються особливі умови і характеристики їх продукції.

Варто зазначити, що в енергетичній галузі застосовуються наступні *методи державного регулювання і контролю* [5]:

- державне регулювання і державний контроль (нагляд) у віднесених законодавством України до сфер діяльності суб'єктів природних монополій сферах енергетики, здійснювані відповідно до законодавства про природні монополії, в тому числі регулювання інвестиційної діяльності суб'єктів природних монополій в енергетиці;

- державне регулювання цін (тарифів) на окремі види продукції (послуг), перелік яких визначається нормативно-правовими актами і державний контроль (нагляд) за регульованими державою цінами (тарифами) в електроенергетиці;

- державне антимонопольне регулювання і контроль, в тому числі вста-

новлення єдиних на території держави правил доступу до електричних мереж та послуг з передачі електричної енергії;

- управління державною власністю в енергетиці;

- державний енергетичний контроль (нагляд);

- державний екологічний контроль (нагляд) в енергетиці;

- ліцензування енергозбутової діяльності.

Через методи державного регулювання та контролю здійснюється цілеспрямований вплив на паливно-енергетичний комплекс як об'єкт управління. Виділяють довгострокове і короткострокове, пряме (лінійне) і непряме (функціональне) державне регулювання і державний контроль. Довгострокове державне регулювання і контроль (нагляд) за ПЕК здійснюється в контексті ситуації, що державної програми розвитку ПЕК, підкріплюється детальним аналізом і контролем процесів в енергетиці та паливній промисловості та їх сценарним прогнозуванням. Короткострокове державне регулювання і контроль (нагляд) за ПЕК необхідні для швидкого і адекватного реагування на зміни зовнішнього і внутрішнього середовища, тому основними принципами їхнього здійснення є гнучкість і швидкість. Що стосується прямого і непрямого державного регулювання та контролю, то вони тісно взаємопов'язані з адміністративними, правовими та економічними інструментами впливу.

Методи державного регулювання і контролю паливно-енергетичного комплексу реалізуються через засоби, під якими слід розуміти конкретні прийоми для досягнення поставленої мети.

Так, вчені-економісти Амосов О.Ю. і Галушко Б.П. в роботі [6] акцентують увагу на необхідності збалансованого використання прямих і непрямих методів державного регулювання та контролю в паливно-енергетичного комплексу в Україні, так як це дозволить забезпечити не тільки максимальну ефективність управлінського процесу на регіональному рівні, а й ефективну діяльність всього паливно-енергетичного комплексу України. Вибір методів державного регу-

лювання та контролю в сфері енергетики повинен здійснюватися з урахуванням особливостей і цілей розвитку кожної окремої країни.

Прямі методи державного регулювання і контролю, ґрунтуючись на силі державної влади, роблять безпосередній вплив на діяльність господарюючих суб'єктів, вони змушують підприємства приймати рішення, засновані не на самостійному економічному виборі, а на приписах держави. Ці методи пов'язані з використанням адміністративних засобів впливу, що характеризуються безпосереднім владним впливом державних органів на регульовані відносини і поведінку відповідних суб'єктів. Прямі методи характеризуються наявністю певного суб'єкта впливу.

Держава вдається до прямих методів регулювання і контролю в тих сферах і галузях господарства, конкурентоспроможність яких не може бути забезпечена тільки за допомогою ринкового механізму. Наприклад, в енергетиці, де вирішуються великомасштабні стратегічні завдання, присутні високі ризики приватних інвестицій, де громадська вигода значно перевищує вигоду окремих підприємств або тягне за собою додаткові витрати. Прямі методи також широко використовуються в управлінні державної і муніципальної власністю.

Пряма участь держави передбачає наявність державної власності і участь у фінансуванні, в той час як непряма участь передбачає регулювання та контроль правовідносин, що виникають в процесі функціонування – державні закони і норми, широкий спектр заходів фіскального впливу – податкова політика, політика в галузі ціноутворення і зовнішньоекономічної діяльності. Як правило, пряма участь держави передбачає: участь у власності (збереження в своїх руках всього пакету акцій, контрольного його розміру або участь на «загальних підставах» у вигляді рядового акціонера); участь у фінансуванні частини проектів і програм розвитку галузей економіки. Участь у власності може приймати як форму участі держави в акціонерному капіталі компаній, так і форму створення повністю державних

підприємств, які не мають статусу акціонерних товариств. Пряме втручання державних органів у діяльність підприємств енергетичної галузі здійснюється через розширення державної власності на матеріальні ресурси, законотворчість і управління виробничими підприємствами.

Серед форм і методів непрямого державного регулювання та контролю (пов'язаного з формальним контролем і примусом до виконання контрактних умов) різних країн також спостерігається велика кількість використовуваних підходів. Так, в загальному вигляді система непрямого регулювання та контролю (нагляду) в сфері енергетики включає:

1) специфічні норми регулювання та контролю: ліцензійна система, пов'язана з наданням прав; регулювання і контроль окремих монопольних видів діяльності в галузі енергетики;

2) загальні форми регулювання та контролю: податкова політика (контроль за експортно-імпортними тарифами); регулювання та контроль цін на енергоносії; регулювання та контроль в галузі науково-технічної політики. Головним завданням державного контролю є забезпечення ефективної виробничої структури паливно-енергетичного комплексу, спрямованої на раціоналізацію витрат у всіх ланках економічної системи держави.

В економічній літературі прийнято поділяти державний контроль на три форми проведення:

1) структурний контроль, при якому державним органам виконавчої влади надається право або накладається зобов'язання контролювати певні види діяльності енергетичних компаній;

2) контроль поведінки (контроль за встановленими цінами на енергоносії та енергоресурси), який здійснюється за допомогою прямого контролю за цінами (прямий контроль) або через допоміжні спеціальні органи (непрямий контроль);

3) контроль дотримання встановлених стандартів, який застосовується при вирішенні питань соціальної політики, безпеки, охорони навколишнього середовища [7].

Способи правового впливу та державного контролю за енергетичною сферою

припускають використання основних і додаткових засобів. До основних відносять: дозвіл, зобов'язування, заборона. До додаткових засобів такі вчені Бабаєв В.К., Баранов В.М. зараховують заохочення і рекомендації, а інші – Марченко М.Н., Русинів Р.К. називають заходи примусу, покладання юридичної відповідальності, попереджувальний (превентивний) вплив норм, що передбачають можливість застосування примусу.

Поєднання різних юридичних засобів і способів, за допомогою яких здійснюється специфічне правове регулювання і контроль енергетичної сфери в теорії права позначається терміном «правовий режим». Саме слово «режим» походить від латинського «regimen» – управління (по фр.– Regime) і позначає сукупність засобів, заходів, норм для досягнення якої-небудь мети; умови діяльності та існування чого-небудь. Правові режими включають правові обмеження, заборони, дозволи і додаткові зобов'язань в різних комбінаціях, при домінуючій ролі одних і при допоміжній ролі інших. Правовий режим – це, як правило, специфічний вид правового регулювання і контролю, виражений у своєрідному комплексі правових зобов'язань і правових обмежень. Як зазначає Алексєєв С.С. «Кожен правовий режим висловлює ступінь жорсткості юридичного регулювання, наявність відомих обмежень і зобов'язань, допустимий рівень активності суб'єктів, межі їх правової самостійності».

Поняття «режим», «контроль» та «управління» взаємозалежні. Застосування правових режимів безпосередньо залежить від завдань, які ставляться перед державою, законодавцями, громадянами в даній конкретній сфері життя суспільства в умовах тих чи інших історичних обставин. Характер завдання та його сутнісний зміст є основоположними при формуванні правових засобів, за допомогою яких воно повинне бути вирішене.

Важливо відзначити, що вибір методів державного регулювання і контролю в енергетиці доцільно здійснювати з урахуванням особливостей розвитку конкретної території (країни, регіону і т.п.). У зарубіжній практиці виділяється широке

розмаїття застосовуваних методів державного регулювання і контролю в сфері енергетики (табл. 1).

Вибір методів державного регулювання і контролю в енергетиці в різних країнах визначається не тільки сукупністю соціально-економічних, політичних, технологічних і природно-географічних чинників, але і прийнятим і встановленим в країні способом регулювання енергетики як монополістичного освіти. Так, вважається, що традиційно найменший обсяг державного впливу на ринкові відносини відноситься до Сполучених Штатів Америки. В інших країнах ступінь державного втручання в процеси ціноутворення у сфері енергетики значно вищий. На практиці в США відмовилися від ціноутворення монополістичних утворень на основі граничних витрат. Домінувала донедавна практика їх регулювання, було обмеження норми прибутку, що здійснюється на основі надбавки на витрати, компаніям дозволялося отримувати чистий дохід після оподаткування в певних межах. У США уряд встановлює ціну на рівні середніх витрат, яку називають ціною, що забезпечує справедливий прибуток. Хоча така ціна веде до скорочення обсягу наданих благ в порівнянні з оптимальним випадком, споживачі отримують, тим не менш, більше, ніж в разі нерегульованої монополії. При такій системі всі аспекти діяльності компаній – тарифи, інвестиції, прибутковість підлягають детальному правовому регулюванню та контролю з боку державних органів (в США – відповідної Федеральної комісії, органів штатів, графств і муніципалітетів).

У світовій практиці існує декілька доктрин приватно-публічного регулювання і контролю за суб'єктами, що забезпечують та надають комунальні послуги широкому колу споживачів.

Так, наприклад, в англо-американській правовій системі така концепція регулювання і контролю існує вже понад 100 років і відома під назвою «public utility» (публічне обслуговування, користування). У руслі цієї доктрини регулюється: електро- і газопостачання, тепло- і водопостачання та інші комунальні послуги; трубопровідний транспорт; громадський транспорт, загальнодоступна телефон-

ний зв'язок, телеграф та ін. В цих сферах регулювання і контролю діють спеціальні закони (в Англії Utilities Act, 2000). У США є законодавство як на федеральному рівні (Public Utilities Holding Act), так і на рівні штатів. Наприклад, великий за обсягом Кодекс публічного обслуговування штату Каліфорнія (California Public Utilities Code) містить кілька десятків тисяч статей, в тому числі розділи, які стосуються енергопостачання та газопостачання.

У європейських країнах відносно електричних, газових та інших послуг використовується інша доктрина приватно-публічного регулювання і контролю, відома під назвою «публічна служба» (public service). Концепція «публічної служби» включає в себе цілий набір публічних зобов'язань суб'єкта, який надає такі послуги, по відношенню до споживачів: доступність, безперервність, надійність, безпеку, інформаційну відкритість, недискримінаційність надання послуги і т.п.

Наявність в зарубіжній практиці приватно-публічних доктрин регулювання та контролю соціально важливих секторів економіки є підтвердженням того, що

сфера енергопостачання не може регулюватися лише в площині приватного права, оскільки в ній об'єктивно закладені публічні (загальні) інтереси, що вимагають наявності спеціальних правових механізмів регулювання, контролю та захисту.

Висновки і пропозиції. Таким чином, методами контролю діяльності суб'єктів енергетичного ринку є передбачені нормативно-правовими актами способи встановлення і застосування обов'язкових вимог, перевірок, обмежень, заборон, дозволів на провадження господарської діяльності та продукції суб'єктів енергетичного ринку. За результатами проведеного аналізу можна зробити висновки щодо того, що закордонні країни переважно використовують непрямі (непрямі) методи державного регулювання та контролю сфери енергетики. При цьому методи прямого регулювання та контролю (нагляду) також застосовуються. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку перевага віддається таким методам державного регулювання і контролю в сфері енергетики, які сприяють залученню інвестицій і стимулюють

Таблица 1

Методи державного регулювання і контролю в енергетичній галузі зарубіжних країн

Країна	Особливості державного регулювання та контролю (нагляду)
Великобританія, Канада, США, Австралія, Німеччина, Данія, Росія та інші країни	Використання тарифного регулювання на основі методу повернення на вкладений капітал (<i>Regulatory Asset Base – RAB</i>) в рамках державного регулювання і контролю енергетики. Даний підхід спрямований на залучення інвестицій, підвищення якості послуг та економію ресурсів енергетичними компаніями.
Нідерланди, Німеччина, Японія, США, Індія, Китай, Іспанія, Швейцарія та інші країни	Розробка і впровадження спеціальних тарифів для стимулювання відновлюваної енергетики та контроль за їх розмірами (<i>Feed-in tariff – FIT</i>) в рамках тарифної політики держави. Тарифи FIT сприяють активному розвитку альтернативної енергетики, що позитивно позначається на всій еко-системі і на розвитку суспільства в цілому. При цьому враховуються інтереси інвесторів, виробників, постачальників, споживачів електроенергії.
Нью Йорк	Дерегулювання та контроль у енергетичному секторі. Повністю лібералізовані системи електропостачання. Переважно мають традиційну систему регульованою вертикально інтегрованої монополії.
Швейцарія	Застосування Смарт-грід технологій (<i>Smart Grid Technologies</i>) в регіональних енергетичних системах з метою підтримки розвитку та контролю за альтернативними видами енергетики.
Швеція, Фінляндія, Норвегія	Розглядається інноваційні платформи (<i>Grounded innovation platforms – GRIPs</i>) як інструмент для інклюзивних інновацій в сфері лісової біоенергетики. При цьому державне регулювання та контроль у сфері енергетики здійснюється відповідно до принципів моделі п'ятигранної спіралі (<i>The Quintuple Helix</i>), яка формує знання та інновації в контексті зовнішнього оточення. Дана модель відповідає принципам сталого розвитку та соціальної екології. Значна увага приділяється еко-інновацій і еко-підприємництву в рамках даного регулювання та контролю.

Джерело: складено автором за матеріалами [8-9]

енергетичні компанії з раціонального використання ресурсів, впровадження інновацій, зниження витрат, підвищення якості послуг, що надаються, а також впровадженню та ефективному використанню альтернативних джерел енергії.

Список використаної літератури:

1. Огляд енергетичного сектору України: інституції, управління та політичні засади. Електронний ресурс. – Ресурс доступу: <https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners>
2. Положення «Про Міністерство енергетики України»: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507. – Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2020-%D0%BF#Text>
3. Закон України «Про Фонд державного майна України» від 09.12.2011 № 4107-VI Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4107-17.#Text>
4. Шуплецов А. Ф., Янков Ю. П. Естественные монополии в переходной экономике: особенности регулирования. Иркутск, 2006. С. 42.
5. Управління в галузі енергетики. Електронний ресурс. – Режим доступу: https://stud.com.ua/44672/pravo/upravlinnya_galuzi_energetiki
6. Амосов, О.Ю. Формування механізму державного регулювання паливноенергетичного комплексу регіону / О.Ю. Амосов, Б.П. Галушко // Проблеми економіки. – 2013. – № 3. – С. 21–27.
7. Айзенберг Н.И. Теоретические основы регулирования естественных монополий. Препринт. Иркутск: Ин-т систем энергетики им. Л.А. Мелентьева, 2006. 29 с.
8. Joskow, Paul L. Deregulation [online]/ Paul L. Joskow, Alfred P.Sloan Foundation and MIT. – Available at: <https://economics.mit.edu/files/387>
9. Carayannis, E.G. The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation / E.G. Carayannis, T.D. Barth, D.F. Campbell // Journal of Innovation and Entrepreneurship. A Systems View Across Time and Space. – 2012. – Vol.1, № 2.

Tsependa V. Methodical provision of state control in the field of energy

The article identifies that one of the significant and serious methodological problems of creating a new national doctrine of control of energy industries is to ensure the necessary balance of private and public interests in legal regulation and control. A standard scheme of state regulation and control of the energy market of Ukraine has been developed. Methods of administrative and legal influence on the energy sector are identified, namely: licensing, certification, standardization and methods of regulating the activities of energy market entities. The main features that are inherent in the methods of regulation are highlighted: their use is mandatory for the functioning of natural monopolies; special regulatory bodies are empowered to select methods and implement them; for economic activity of subjects of the energy market special conditions and characteristics of their production are established. The methods of state regulation and control applied in the energy sector are determined, namely: state regulation and state control (supervision) in the spheres of activity of the subjects of natural monopolies of energy, carried out in accordance with the legislation on natural monopolies; state regulation of prices (tariffs) for certain types of products (services), the list of which is determined by normative legal acts and state control (supervision) over state-regulated prices (tariffs) in the electric power industry; state antitrust regulation and control, including the establishment of uniform in the state rules of access to electricity networks and electricity transmission services; management of state property in energy; state energy control (supervision); state environmental control (supervision) in energy; licensing of energy sales activities. It is determined that the state resorts to direct and indirect methods of regulation and control in the energy sector. Methods of state regulation and control in the energy sector of foreign countries are analyzed. Several doctrines of private-public regulation and control over entities that provide and provide utilities to a wide range of consumers are considered.

Key words: state control, methods, energy branch, state regulation of prices (tariffs), state antimonopoly regulation and control.