

УДК 351.824.11

В. А. Євдокімов,

здобувач Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

УДОСКОНАЛЕННЯ ПІДХОДІВ ДО ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

Визначено науково-теоретичні підходи до вдосконалення правового й організаційного механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні з огляду на міжнародний досвід.

Ключові слова: державне регулювання, механізми, електроенергетична галузь, стандарти.

V. A. Ievdolimov,

Seeker of PhD of National University Civil Protection, Kharkiv

IMPROVING APPROACHES TO FUNCTION OF MECHANISMS OF STATE REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF ELECTRICAL ENERGY SECTOR

The article says about the scientific theoretical approaches to improving of state regulation of the development of electrical energy sector in Ukraine in context international experience.

Key words: state regulation, mechanisms, electrical energy sector, standards.

У XXI ст. державна політика в галузі регулювання електроенергетики розробляється і впроваджується в набагато більш складному та нестійкому контексті, ніж раніше. Амбітні економічні, соціальні, екологічні та технологічні цілі, поставлені в більшості країн, а також глобальні економічні труднощі по-новому визначають проблеми. Потрібно задовольняти потреби соціально-економічних систем, що розвиваються, оскільки їх попит на енергію, зокрема, електричну, зростає. Разом із тим слід гарантувати електроенергоефективність для споживачів, включаючи безпеку та безперебійність постачання. Складність і довготривалий характер цих проблем означає, що потрібні тривалі послідовні державні заходи. При цьому одним із головних завдань має бути залучення інвестицій для модернізації вітчизняної електроенергетичної інфраструктури в суспільних інтересах.

Опрацюванням нових державних механізмів розвитку енергетики займалися О. Битяк, А. Вішнякова, Г. Груба, А. Дегтяр, Г. Дзяна, Д. Дрожжин, О. Губрієнко, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, С. Майстро, Н. Петрова, В. Сагір, Б. Слупський, І. Франчук, В. Шведун та ін. Проте залишаються недостатньо розробленими питання обґрунтування необхідності вдосконалення науково-теоретичних підходів до функціонування механізмів державного регулювання розвитку електроенергетики на інноваційній основі – зважаючи на останній передовий світовий досвід щодо підвищення рівня організаційної, екологічної й інформаційної безпеки в означеній галузі.

Отже, метою статті є оновлення функціонування правового та організаційного механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні шляхом визначення науково-теоретичних підходів до їх удосконалення та його підґрунтя – міжнародних стандартів.

Електроенергетичні ринки є істотною частиною глобальної економіки, а адекватне їх державне регулювання є невід'ємним аспектом оптимальної роботи енергетичного ринку. Власне кажучи, науково обґрунтовані правовий й організаційний механізми державного регулювання ведуть до більш ефективного, чіткого та прогнозованого функціонування електроенергетичного сектора. Ефективність електроенергетичних ринків на національному, регіональному рівнях – передумова для енергетичної безпеки України, адже передбачає забезпечення безперебійності, надійності та доступності постачання електроенергії, яка є життєво необхідна для економічного й соціального розвитку держави.

У червні 2013 р. у Казані (Росія) відбувся “круглий стіл” органів регулювання енергетики у форматі G20 Outreach [2], за результатами якого була прийнята спільна заява. Вона містить загальний погляд щодо дієвого регулювання та необхідності стимулювання інвестицій в енергетичний сектор і перспективи просування до світового консенсусу в енергетиці.

Зважаючи на світові державноуправлінські практики регулювання електроенергетичної галузі, можемо зазначити, що ключовим інституційним гравцем для досягнення цілей щодо сприяння створенню ефективної, економічно вигідної, комерційно життєздатної інфраструктури та просуванню відкритого й недискримінаційного доступу до енергетичних мереж, які повинні ґрунтуватися на нових інтелектуальних технологічних платформах, є Державний регулюючий орган в електроенергетичній галузі (ДРОЕГ). Крім того, у межах своїх обов'язків ДРОЕГ відіграє важливу роль у визначенні та забезпеченні становлення і застосування моделі електроенергетичного ринку й просування громадських інтересів щодо підтримки державної політики та відповідного політичного вибору. Для цього ДРОЕГ має розробляти свою власну прозору регуляторну нормативно-правову базу та підходи для забезпечення безперервного дієвого державного регулювання.

Як зазначає А. Вішнякова, основними факторами, що визначають зміст діяльності органів державної (зокрема, виконавчої) влади з реалізації функцій держави в електроенергетичній галузі, є такі: тип і стан економічної системи, цільові установки й ціннісні детермінанти економічного розвитку, економічний потенціал та система форм власності, рівень розвитку ринкових відносин і регіонів, місце держави у світовій системі господарювання та міжнародному поділі праці [1].

З огляду на економіку України, в якій створення енергетичних ринків триває, ДРОЕГ повинен бути залучений до пошуку придатних шляхів у межах вітчизняної та міжнародної правової системи, що ведуть до їх (ринків) ефективності. Досягнення цієї мети є процесом, який може враховувати, серед іншого, розмір і структуру відповідного електроенергетичного ринку, наявне та змінене в подальшому правове поле. Важливо, щоб ДРОЕГ не залежав від політичного чи галузевого тиску для того, щоб забезпечити операторів і споживачів електроенергії

прозорим, стабільним та передбачуваним набором правил, які підвищують довіру до роботи державних органів і дії ринкових механізмів.

Крім того, ДРОЕГ повинен гарантувати споживачам електроенергії реальну можливість справедливого доступу та використання відповідного енергетичного ринку й інфраструктури, а також у межах установленої довгострокової державної політики створював і застосовував адекватні стимули в області попиту на електроенергію та необхідні стимули для наполегливої роботи з підвищення енергоефективності приватного (підприємницького) електроенергетичного сектора. Таким залученням кінцевих користувачів можна полегшити функціонування системи й звести до мінімуму проблеми достатності ресурсів.

Зауважимо, що організаційно-інституційне середовище державного регулювання в досліджуваній галузі в ідеалі характеризується автономністю, ефективністю, підзвітністю, здатністю до прогнозування, достатнім обсягом ресурсів, забезпеченістю підготовленими та досвідченими професійними працівниками. Усі аспекти, указані вище, вимагають застосування дієвих інструментів державного регулювання, достатніх повноважень і посиленних форм інституційної співпраці ДРОЕГ з іншими відповідними державними регулюючими органами щодо захисту конкуренції, технічного регулювання, захисту прав споживачів і навколишнього середовища, з питань фінансових ринків, а також ефективного діалогу з міжнародними партнерами. Установлення результативної взаємодії між відповідними компетентними органами вимагає забезпечення чітко визначених правових меж, ролей та обов'язків органів державного регулювання енергетики та інших публічних інституцій. Підкреслимо, що створення умов та просування такої організаційно-інституційної співпраці для обміну досвідом і позитивними практиками можливо не тільки на загальнодержавному рівні, а й на міжнародному та регіональному. У цьому випадку співпраця може набувати таких форм, як регіональні асоціації, Всесвітній форум регулювання енергетики, ACER (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – Агентство по співпраці органів регулювання енергетики), спільні конференції і семінари, ініціатива з координації фінансування навчання, а також дії, націлені на обмін інформацією. Крім того, розширення співробітництва на регіональному та міжнародному рівнях може включати сприяння торговим потокам в електроенергетичній галузі, забезпечення, таким чином, ефективного використання ресурсів, та/або пом'якшення ринкових викривлень, зниження рівня корупції тощо.

У цьому контексті важливо гарантувати незалежність ДРОЕГ, включаючи таке:

– регуляторні рішення, прийняті в рамках відповідної правової системи, мають бути відкритими для опротестування в судовому порядку, причому захист конкуренції (антимонопольна політика) повинен узгоджуватися з процесами та рішеннями ex-ante (функціонального) регулювання;

– ДРОЕГ має володіти винятковими правами й обов'язками щодо державного регулювання доступу третіх сторін до електроенергетичної інфраструктури, а також щодо вирішення пов'язаних з цим питань;

– інструменти державного регулювання повинні бути пропорційними, достатніми й адекватними для вирішення поточних і майбутніх проблем і

гарантувати, що місія може бути виконана за підтримки цілей енергетичної державної політики.

Варто уточнити, що державна гарантія ефективного розвитку електроенергетичної інфраструктури є нічим іншим як підтримкою ДРОЕГ сприятливого клімату для надання інвесторам можливості впровадження кращих новітніх технологій в електроенергетичні галузі. Забезпечення цієї гарантії можливо шляхом формування нової енергетичної інфраструктури, яка, з одного боку, відзначається високим рівнем якості та зводить до мінімуму вплив на навколишнє середовище, а з другого – є економічно виправданою й економічно вигідною. Створення державою належних регуляторних умов для дотримання прав споживачів щодо універсального доступу до енергії та забезпечення достатності ресурсів можливе за допомогою застосування нового ефективного й екологічно чистого генеруючого обладнання, а також конкретних заходів з енергоефективності та участі в ринку з боку попиту.

Поліпшувати роботу електроенергетичних ринків видається можливим, окрім інноваційних засобів, також іншими адміністративно-правовими й організаційними засобами, а саме:

- повномасштабного залучення регулюючих державних органів до поліпшення створених енергетичних ринків для задоволення майбутніх суспільних і державних потреб, які повинні враховувати відмінності в структурі ринку, спрямовуватися на транскордонну торгівлю, а також підготовленість і кваліфікацію його учасників;

- забезпечення виконання правил і рівноправних умов для всіх учасників електроенергетичного ринку, включаючи й нових учасників;

- установлення недискримінаційних, обґрунтованих і прозорих правил для доступу до основних об'єктів електроенергетичного сектору, зокрема мережі, а також забезпечення справедливих, послідовних тарифних систем і таких систем, що підтримують необхідний розвиток мереж;

- стимулювання прозорості роботи електроенергетичного ринку, забезпечуючи одночасно з цим дієвий і незалежний моніторинг функціонування ринку.

Не слід, проте, забувати про захист інтересів суспільства і споживачів за допомогою регуляторних засобів, що пов'язані із залученням інвестицій у модернізацію інфраструктури, повинен відбуватися з детальним дослідженням їх впливу на існуючих та майбутніх споживачів електроенергії, включаючи достатній захист вразливих споживачів, не перешкоджаючи, у той же час, ефективному розвитку мережі. Ці інвестиції не тільки поліпшать енергетичні послуги та створять нові, але й дозволять споживачам електроенергії відігравати більш активну роль на електроенергетичних ринках, що може допомогти їм зменшити їхні ризики і витрати на споживання електроенергії, водночас підтримуючи гнучкість системи.

Відзначимо, що просувати розвиток ринку електроенергії ДРОЕГ слід шляхом:

- поліпшення регуляторного потенціалу, зокрема через створення ефективних інтелектуальних інформаційних та аналітичних систем, які дозволять регулюючим органам обробляти масивні потоки даних, а також приймати ефективні рішення на основі ретельного аналізу;

– досягнення професійної майстерності (цілеспрямованого навчання та освіти);

– надання за необхідності інформації й експертного аналізу в підтримку процесу прийняття державноуправлінських рішень у галузі електроенергетики і пов'язаної з енергетикою політики.

Певні кроки в цьому контексті були зроблені 1 січня 2014 року, коли набрав чинності Закон України “Про засади функціонування ринку електричної енергії України” [3]. Згідно з ним з 1 липня 2017 р. має розпочати функціонування повномасштабний ринок електричної енергії за моделлю двосторонніх договорів та балансування.

Законом визначений перехідний період, протягом якого на підприємствах електроенергетичної галузі мають відбутися значні перетворення. На виконання вимог Закону у I кварталі 2014 р. в інституції ДП “Енергоринок” були утворені нові структурні підрозділи – Оператора Ринку та Гарантованого покупця.

На часі важливим є перехід до нової моделі ринку електроенергії [4] та вирішення проблемних питань, що найбільше заважають функціонуванню оптовому її ринку. До них, насамперед, відносяться такі: 1) нерівномірні та неповні розрахунки енергопостачальних компаній за електроенергію, куповану на оптовому ринку електроенергії (далі – ОРЕ); 2) значний обсяг перехресного субсидування в електроенергетиці; 3) величезний обсяг взаємної заборгованості; 4) пошкодження електромереж, обладнання та устаткування; 5) неналежне паливозабезпечення електростанцій. Для цього потрібні системний підхід і консолідація зусиль всіх учасників зазначеного ринку, а також органів державного регулювання у сфері енергетики – Міненерговугілля та Національної комісії, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг.

На цій підставі зауважимо, що на вітчизняних теренах доречним є впровадження в державне управління електроенергетичною галуззю низки міжнародних стандартів. Вони мають таку назву: ISO 9000:2005 (“Система управління якістю й організацією”), ISO 14000 (“Система екологічного менеджменту) і ISO 27001:2013 (“Інформаційні технології. Методи захисту. Системи управління інформаційною безпекою. Вимоги”) [5–7]. Мова йде про необхідність підвищення рівня організаційної, екологічної й інформаційної безпеки ДП “Енергоринок” як Розпорядника системи розрахунків, Розпорядника коштів ОРЕ та Головного оператора системи комерційного обліку електричної енергії ОРЕ.

На наше переконання, до державного регулювання розвитку електроенергетичної галуззі слід застосовувати вдосконалені науково-теоретичні підходи – системний і ситуаційний. Їх підґрунтя становлять принципи послідовності, відкритості (у складній системі мають відбуватися процеси самоорганізації), пріоритетності (державних і суспільних інтересів), нелінійності (функціонування на декількох рівнях суб'єкт-об'єктного складу державного регулювання електроенергетичної галузі) та дієвої взаємодії. Зокрема, органи державного регулювання електроенергетики можуть запрошувати міжнародні організації, такі як Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД), Міжнародне енергетичне агентство (ІЕА), Міжнародна конфедерація Органів регулювання енергетики (ICER), Секретаріат Рамкової конвенції ООН зі зміни

клімату (UNFCCC) та ін. до співпраці з метою просування й обміну позитивними практиками державного регулювання (well-regulation) у країнах, які розвиваються, щодо покращення умов для залучення інвестицій в електроенергетичну інфраструктуру.

Підвищення дієвості ролі державних регулюючих органів в Україні за рахунок використання міжнародних стандартів дозволить залучити інвестиції та здійснити остаточний перехід до нової моделі електроенергоринку, необхідних для забезпечення екологобезпечних, безперебійних і універсальних поставок електроенергії за конкурентними цінами.

Література:

1. Вишнякова А. С. Административно-правовое регулирование оптового рынка электрической энергии и мощности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 [Электронный ресурс] / А. С. Вишнякова ; Москов. гос. юр. акад. им. О. Е. Куцафина. – М., 2012. – Режим доступа : <http://www.disscat.com/content/administrativno-pravovoe-regulirovanie-optovogo-rynka-elektricheskoi-energii-i-moshchnosti>.
2. Заявление органов регулирования энергетики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : gu.g20russia.ru/load/781629496.
3. Про засади функціонування ринку електричної енергії [Електронний ресурс] : Закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/663-18>.
4. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [Електронний ресурс] : Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2787-17>.
5. Стандарт ISO 9000:2005 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/Управление_качеством.
6. Стандарт ISO 14000 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : https://ru.wikipedia.org/wiki/ISO_14000.
7. Стандарт ISO/IEC 27001:2013 [Електронний ресурс] // Вільна енциклопедія. – Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki/ISO/IEC_27001:2013.

Надійшла до редколегії 31.03.2015 р.

УДК 343.37

М. М. Заверуха,

аспірант кафедри державного управління та менеджменту ЛРІДУ НАДУ, м. Львів

СИСТЕМНИЙ АНАЛІЗ СУТІ ТА ЗАКОНОМІРНОСТЕЙ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ

Проаналізовано процесів формування і функціонування тіньової економіки. Обґрунтовано необхідність системного підходу при визначенні суті і особливостей тіньової економіки.

Ключові слова: економіка, тіньова економіка, неофіційна економіка, фіктивна економіка, підпільна економіка.