

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351.824.11

С.В. Бедін

здобувач
Класичний приватний університет

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ

У статті проаналізовано особливості нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку електроенергії та запропоновано напрями щодо його вдосконалення.

Ключові слова: електроенергетика, державне регулювання, оптовий ринок електроенергії, нормативно-правове забезпечення.

I. Вступ

Реформа в енергетичному секторі потребує комплексного підходу. Це розробка енергетичної політики та стратегії її реалізації, визначення основних принципів розвитку ринку електричної енергії, вдосконалення системи державного регулювання галузю. Важливе місце серед заходів із розвитку електроенергетичної галузі займає створення енергетичного законодавства. Законодавство, що регулює відносини у паливно-енергетичному комплексі, фрагментарне і має велику кількість неузгодженостей, оскільки створювалося воно без відповідної концепції реформування галузі.

Питанням нормативно-правового забезпечення державного регулювання електроенергетичної галузі присвячено чимало наукових праць таких авторів, як Л. Богачкова, Л. Гітельман, А. Гушчін, Ж. Іонова, П. Мельник, М. Налбандян, А. Паламарчук, П. Пальчук, У. Письменна, В. Попондопуло, Н. Саніахметова та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням із цієї проблематики, слід зазначити, що у нормативно-правовому забезпеченні державного регулювання ринку електроенергії залишаються проблеми та суперечності, котрі потребують додаткового опрацювання, а також обґрунтування нових підходів до їх вирішення.

II. Постановка завдання

Мета статті – проаналізувати нормативно-правове забезпечення державного регулювання ринку електроенергії та визначити напрями його вдосконалення.

III. Результати

Основні правові й організаційні засади, які регулюють загальні умови функціонування діючої моделі оптового ринку електричної енергії (далі – ОРЕ) України, визначено Конституцією України, Законом України “Про електроенергетику” (зі змінами і доповненнями), Рішенням Конституційного Суду України від 12.02.2002 р. № 3-рп/2002 (справа про електроенергетику)

[17], нормативними актами Президента України, Кабінету Міністрів України, Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ).

Зважаючи на те, що значна частина учасників оптового ринку електроенергії є суб'єктами природних монополій, функціонування оптового ринку електроенергії здійснюється також з урахуванням положень Законів України “Про природні монополії” від 20.04.2000 р. [14], “Про захист економічної конкуренції” від 11.01.2001 р. [11], “Про захист від недобросовісної конкуренції” від 07.06.1996 р. [10].

Поряд із цим, у сфері виробництва (виробники, які здійснюють продаж електричної енергії в ОРЕ за цінними заявками) та постачання електричної енергії (наявність поряд із енергопостачальними компаніями-монополістами на закріпленій території незалежних постачальників електроенергії) певні учасники ринку працюють на конкурентних засадах.

Здійснюючи послідовний ретроспективний аналіз нормативно-правового забезпечення державного регулювання діяльності оптового ринку електроенергії, потрібно відзначити, що одним із перших кроків його формування та розвитку був Указ Президента України “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики” [13], яким було створено незалежний позавідомчий орган, на який було покладено функції регулювання електроенергетики, зокрема, сприяння розвитку конкуренції в галузі й організації ефективного ринку електричної енергії України.

Але фактична реорганізація вертикально-інтегрованого енергетичного комплексу України розпочалась з видання Указу Президента України “Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України” від 04.04.1995 р. № 282/95 [15]. Згідно із цим Указом було розпочато акціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу та створення передумов для організації конкурентного середовища шляхом розділення функцій із виробництва, передачі та постачання електроенергії.

З метою завершення структурної перебудови електроенергетики та підвищення ефективності роботи галузі в ринкових умовах 19.02.1996 р. Кабінетом Міністрів України було видано Постанову № 207 "Про забезпечення роботи оптового ринку електричної енергії України" [9].

У 1996 р. Національна комісія з питань регулювання електроенергетики (НКРЕ) України розпочала видачу спеціальних дозволів – ліцензій на здійснення підприємницької діяльності з виробництва, передачі та постачання електроенергії. Першу ліцензію на здійснення підприємницької діяльності в електроенергетичній галузі України в червні того самого року НКРЕ видала Державній акціонерній енергогенеруючій компанії "Дніпроенерго" [18].

З метою виконання Постанови Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 207 [9] із представників виробників та постачальників електричної енергії України в березні 1996 р. було створено Тимчасову Раду, яка розпочала роботу над розробленням договору учасників оптового ринку електричної енергії та додатків до нього. А із 12.04.1996 р. оптовий ринок електричної енергії України запрацював в експериментальному режимі. Перші результати роботи енергоринку допомогли членам Тимчасової Ради прийняти конструктивні рішення щодо особливостей роботи енергетичних компаній в умовах функціонування оптового ринку. Після завершення роботи над проектом договору Тимчасова Рада призначила Загальні збори виробників і постачальників електричної енергії та склала свої повноваження.

А 15.11.1996 р. відбулися Загальні збори виробників, постачальників електроенергії за регульованим тарифом, постачальників електроенергії за нерегульованим тарифом та оптового постачальника (на той час виконання цієї функції було покладено на Національний диспетчерський центр України, у подальшому – Державне підприємство "Національна енергетична компанія "Укренерго"). На цих зборах шляхом підписання договору фактично і відбулося заснування Оптового ринку електричної енергії України (ОРЕ) – єдиного в межах держави договірного об'єднання суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють на підставі відповідних ліцензій НКРЕ з виробництва, передачі та постачання електроенергії. Того самого дня 55 ліцензіатів НКРЕ стали першими членами ОРЕ та підписали Договір між членами ОРЕ (ДЧОРЕ) – багатосторонню угоду, яка регулює відносини на ОРЕ та визначає основні економічні, фінансові засади й механізми його функціонування [1].

У Договорі визначаються мета й умови діяльності, права, обов'язки та відповідальність сторін. Цей договір погоджується із центральними органами виконавчої влади, Національною комісією регулювання електроенергетики України, Антимонопольним комітетом України.

Договором між членами Оптового ринку електричної енергії України визначаються основні засади функціонування Оптового ринку, які полягають у такому:

- збалансуванні попиту і пропозиції на електричну енергію, що відбувається в масштабах усієї об'єднаної енергосистеми, і відповідно у формуванні єдиної оптової закупівельної ціни.
- обов'язковому продажу всієї виробленої на електростанціях електричної енергії на Оптовий ринок;
- закупівлі електричної енергії на Оптовому ринку енергопостачальниками за оптовою ринковою ціною, яка формується як середньозважена ціна дешевої електроенергії ГЕС й АЕС і відносно дорогої електроенергії теплових електростанцій, а також з урахуванням вартості послуг НЕК "Укренерго" та ДП "Енергоринок";
- єдиному спеціальному розподільчому рахунку Оптового ринку електричної енергії України (на який мають поступати всі кошти, що сплачуються за електричну енергію і з якого згідно з Правилами оптового ринку за спеціальним алгоритмом перераховуються на розрахункові рахунки енергогенеруючих компаній, енергопостачальних компаній та НЕК "Укренерго" і ДП "Енергоринок");
- розподілення коштів між учасниками Оптового ринку відповідно до алгоритму оптового ринку, затвердженому НКРЕ [2].

Сторонами Договору між членами оптового ринку є суб'єкти ОРЕ, такі як виробники електричної енергії, постачальники електричної енергії за регульованим тарифом, постачальники електричної енергії за нерегульованим тарифом (незалежні постачальники електричної енергії), оптовий постачальник електричної енергії (ДП "Енергоринок"), підприємство, що здійснює централізоване диспетчерське управління Об'єднаною енергетичною системою України і передачу електричної енергії магістральними та міждержавними електричними мережами (НЕК "Укренерго"). Усі зазначені суб'єкти ОРЕ отримують ліцензії НКРЕ на здійснення відповідного виду діяльності.

На сьогодні учасниками ОРЕ є більше ніж 100 суб'єктів енергоринку. На конкурентних засадах працюють в ОРЕ генеруючі компанії теплових електростанцій. Вони завчасно, на день раніше, подають цінові пропозиції з продажу електричної енергії окремо за кожним генеруючим енергоблоком електростанцій [3].

Атомні, гідравлічні, вітрові електростанції та теплоелектроцентралі продають електричну енергію в ОРЕ за тарифами, встановленими НКРЕ.

Уся діяльність із купівлі-продажу електричної енергії в ОРЕ регламентується Правилами ОРЕ, які є невід'ємною частиною Договору між членами ОРЕ (затверджені Постановою Національної комісії регулювання електроенергетики України від 12.11.1997 р. № 1047а), які визначають механізм функціонування ОРЕ України, порядок розподілу навантажень між генеруючими джерелами, правила формування погодинної ринкової ціни купівлі-продажу електричної енергії

Таким чином економічні та фінансові механізми функціонування ОРЕ відповідно до Договору регулюються Правилами Оптового ринку електричної енергії (Правила енергоринку) й

інструкціями до Договору (Інструкції про порядок розрахунків, використання коштів, розрахунку й обліку втрат електричної енергії в електромережах тощо).

Зазначимо, що умови Договору між членами Оптового ринку електричної енергії України передбачають можливість фінансових розрахунків у відповідних ф'ючерсних або форвардних фінансових договорах між виробниками та постачальниками електричної енергії. Умови зазначених договорів не повинні суперечити Договору. Таким чином реалізується схема "генерація – енергопостачальник", споживач же не є членом Оптового ринку.

Процес становлення та розвитку ОПЕ проходив в умовах поглиблення фінансово-платіжної кризи в Україні.

У розвитку електроенергетики фінансові відносини, у тому числі розрахунки, посідають центральне місце, оскільки виробництво повністю залежить від платежів за спожиту електроенергію; крім того, актуальними питаннями розвитку галузі є постійна потреба в кредитних ресурсах та інвестиціях. Основний акт, який регулює відносини в цій галузі, – Закон України "Про електроенергетику" [8], – було прийнято 16.10.1997 р. Саме в цей період в електроенергетиці склалася критична фінансова ситуація і практично лише прийняття вказаного Закону дало змогу поступово вийти з кризового стану. Весь розвиток електроенергетики в Україні, фінансових відносин у ній можна поділити на два етапи – до і після прийняття цього Закону. Характеризуючи ситуацію в електроенергетиці у той період, колишні керівники цієї галузі чітко й однозначно виділили її суть: "кризові явища зумовлені не недосконалістю діючої системи оптового ринку, а системою безгрошових розрахунків, дефіцитом обігових коштів та законодавчої неврегульованості відповідальності за розрахунки" [6]. Таким чином, головними факторами, навколо яких концентрувались усі питання розвитку електроенергетики і в той період, і зараз, є законодавство і розрахунки, і в цьому із вказаною думкою треба погодитись. Саме негаразди у діючій на той час системі розрахунків зумовили прийняття ряду змін до чинного зараз Закону України "Про електроенергетику". Розуміння цих проблем є ключем для подальшого розвитку електроенергетики, фінансових відносин у ній і вдосконалення державного регулювання.

Із метою поліпшення фінансово-платіжної дисципліни в ОПЕ Указом Президента України "Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій" від 19.08.1997 р. № 853/97 [12] були скасовані давальницькі й адресні схеми постачання електроенергії, передбачено забезпечення повного переходу на постачання електроенергії через оптовий ринок та створення Державного підприємства "Енерго-ринок" для виконання ним функцій із забезпечення діяльності оптового ринку електричної енергії згідно з ДЧОРЕ.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 р. № 25-р [16] було утворено Міжвід-

омчу комісію з підготовки Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України. Розпочалася системна робота з підготовки розробки напрямів удосконалення функціонування ОПЕ та його розвитку. До складу комісії під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра України увійшли кваліфіковані фахівці – представники центральних органів виконавчої влади, консалтингових фірм, громадських організацій, професіонали-енергетики, юристи, економісти.

У результаті було підготовлено Концепцію функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України, котру було схвалено Постановою Кабінету Міністрів України від 16.11.2002 р. № 1789 [5], яка починаючи з розгляду аналізу функціонування діючого оптового ринку електричної енергії України, детально описує мету, завдання та шляхи подальшого розвитку оптового ринку; завдання, які мають бути вирішені в процесі функціонування та розвитку оптового ринку, їх пріоритетність і необхідні заходи; питання державного регулювання оптового ринку; умови переходу до кожного етапу; нормативно-правове та фінансове забезпечення, соціально-економічне та політичне оцінювання наслідків кожного етапу.

На основі законодавчого регулювання діяльності Оптового ринку електроенергії забезпечено:

- рівноправний доступ до ринку електроенергії та послуг електричних мереж усіх суб'єктів підприємницької діяльності з виробництва та постачання електричної енергії;
- купівлю і продаж електричної енергії за Правилами оптового ринку та визначення цін на електроенергію генеруючих компаній. Розрахунки між учасниками ОПЕ проводяться пропорційно обсягам виробництва товарної продукції за алгоритмом розподілу коштів, затвердженим НКРЕ;
- розвиток альтернативних джерел енергії через зобов'язання ОПЕ купувати за "зеленим" тарифом електричну енергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблену лише малими гідроелектростанціями), і не продану за договірними цінами безпосередньо споживачам або енергопостачальним компаніям, які здійснюють господарську діяльність із постачання електричної енергії за регульованим тарифом.

Основними законодавчо визначеними завданнями функціонування ОПЕ є:

- забезпечення потреб споживачів України в електроенергії за економічно обґрунтованою ціною на принципах конкуренції між енергогенеруючими та міжпостачальними компаніями;
 - забезпечення фінансової стабільності та прибутковості електроенергетичної галузі;
 - розвиток конкурентоспроможної української енергетики і наслідок створення умов для залучення потенційних інвесторів [8].
- Оптовий ринок електричної енергії України функціонує з додержанням таких вимог:

- усі суб'єкти підприємницької діяльності з виробництва та постачання електричної енергії мають рівноправний доступ до оптового ринку електричної енергії України та послуг електричних мереж після отримання відповідної ліцензії на право здійснення цих видів діяльності та підписання Договору між членами оптового ринку;
- електрична енергія продається та купується за Правилами оптового ринку електричної енергії України, які є невід'ємною частиною Договору між членами оптового ринку;
- ціни на електричну енергію генеруючих компаній ТЕС та оптові ціни купівлі-продажу електричної енергії визначаються за Правилами оптового ринку електричної енергії України;
- усі учасники оптового ринку електричної енергії укладають договори купівлі-продажу електричної енергії із суб'єктом підприємницької діяльності, який здійснює оптове постачання електричної енергії відповідно до Договору, на підставі якого створюється оптовий ринок електричної енергії [8].

Підсумовуючи вищенаведене, метою подальшого розвитку оптового ринку електроенергії можна визначити:

- забезпечення енергетичної безпеки держави;
- надійне та безперебійне задоволення потреб споживачів в електричній енергії за оптимальною ціною на основі конкуренції між виробниками і між постачальниками з урахуванням економічно обґрунтованих витрат на її виробництво, передачу та постачання;
- забезпечення фінансової стабільності та прибутковості підприємств електроенергетичної галузі й залучення інвестицій у галузь;
- подальший розвиток конкурентного середовища оптового ринку електроенергії;
- технічне оновлення електроенергетичної галузі.

IV. Висновки

У результаті аналізу нормативно-правового забезпечення державного регулювання ринку електроенергії з'ясовано, що недовіком нормативно-правового забезпечення державного регулювання є відсутність єдиного кодифікованого акта про регламентацію розрахункових відносин як на Оптовому ринку електроенергії, так і в електроенергетиці в цілому. Об'єктивна потреба в цьому є – необхідно чітко встановити правове значення алгоритму розподілу коштів, зміст акта про нього, регламентувати частоту внесення змін до цього акта для того, щоб зробити відносини учасників ринку і їх фінансове планування більш стабільними тощо. Договір між членами Оптового ринку електричної енергії України (враховуючи додатки до нього) практично не став основоположним актом у цій сфері, як і не став ним у регулюванні всіх відносин на ринку. Більше того, зміни до нього ініціюються і вносяться (у кращому випадку – погоджуються) НКРЕ, що з юридичної точки зору є нонсенсом – зміни до Договору вносяться актом органу державного управління, який і доводить їх до відома адресатів цих норм. Очевидно, є по-

треба в прийнятті єдиного акта про фінансові відносини як на Оптовому ринку електроенергії, так і в електроенергетиці України в цілому. За формою це, скоріше, має бути здійснено в формі закону, оскільки ці відносини пов'язані з перерозподілом власності між державними і недержавними суб'єктами господарювання.

Удосконалення нормативно-правової бази щодо регулювання відносин у сфері електроенергетики та на оптовому ринку електроенергії має передувати запровадженню реформ і забезпечуватися органами законодавчої та виконавчої влади, оскільки державне регулювання в електроенергетиці повинно бути направлене на забезпечення балансу інтересів держави, суб'єктів електроенергетики та споживачів електроенергії.

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. Договір між членами оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Національна комісія з питань регулювання електроенергетики України договір від 15 листопада 1996 р. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1044.9845.4&nobreak=1>.
3. Звіт ДП "Енергоринок" про основну діяльність у 2010 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.er.gov.ua/>.
4. Коммерческое право : учеб. / под ред. В.Ф. Попондопуло, В.Ф. Яковлевой. – СПб. : Изд-во С.-Петербурга. ун-та, 2008. – Т. 1. – 518 с.
5. Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України : ухвал. постановою Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2002 р. № 1789 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 47. – С. 263.
6. Письменна У.Є. Ринки електричної і теплової енергії в Україні: структура, ціноутворення і регулювання : моногр. / У.Є. Письменна ; НАН України, Ін-т екон. та прогноз. – К. : Наукова думка, 2008. – 208 с.
7. Правові основи підприємницької діяльності / під ред. В.І. Шакуна, П.В. Мельника, В.М. Поповича. – К. : Правові джерела, 2007. – 780 с.
8. Про електроенергетику [Електронний ресурс] : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/575/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Про забезпечення роботи оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19.02.1996 р. № 207. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/207-96-%D0%BF>.
10. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 07.06.1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

11. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
12. Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 19.08.1997 р. № 853/97. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/853/97>.
13. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики [Електронний ресурс] : Указ Президента від 08.12.1994 р. № 738/94. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/738/94>.
14. Про природні монополії [Електронний ресурс] : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1682-14>.
15. Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 04.04.1995 р. № 282/95. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/282/95>.
16. Про утворення Міжвідомчої комісії з підготовки концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.01.2002 р. № 25-р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/25-2002-%D1%80>.
17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про електроенергетику” (справа про електроенергетику) [Електронний ресурс] / Конституційний Суд; Рішення від 12.02.2002 р. № 3-рп/2002. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-02>.
18. Річний звіт про діяльність НКРЕ / НКРЕ. – К., 2008.
19. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты / Н.А. Саниахметова. – Одесса : Одес. гос. юрид. акад., 1998. – 232 с.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2013.

Бедин С.В. Особенности нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка электроэнергии

В статье проанализированы особенности нормативно-правового обеспечения государственного регулирования рынка электроэнергии и предложены направления по его совершенствованию.

Ключевые слова: электроэнергетика, государственное регулирование, оптовый рынок электроэнергии, нормативно-правовое обеспечение.

Bedin S. Features of the regulatory state regulation of the electricity market

The paper analyzes the features of the regulatory state regulation of the electricity market and suggests areas for improvement.

Reform of the energy sector requires an integrated approach. This development of energy policy and strategies for its implementation, defining the basic principles of electricity market, improve the system of state regulation of the industry. Prominent among the measures of development of electric power industry is creating energy legislation. Legislation that regulates the fuel and energy complex, fragmented and has a large number of inconsistencies, since it was created in the absence of relevant concepts reform.

The purpose of this paper is to analyze the regulatory state regulation of the electricity market and identify improvement.

An analysis of the legal state regulation of the electricity market found that the lack of legal state regulation is no single codified act on the regulation of relations as calculated on wholesale electricity market and in power in general. Objective need for this is – should be clearly established legal significance allocation algorithm, meaning the act of it, regulate the frequency of amendments to the act in order to make the relationship of market participants and their financial planning more stable, etc. Contract between members of the Wholesale Electricity Market of Ukraine (including the annex) almost became a fundamental act in this area, nor was it in the regulation of relations in the market. Moreover, changes to it are initiated and introduced (in the best case – agree) NERC that from a legal point of view is nonsense - Changes to the Agreement made as an act of state body, which brings them to the recipients of these standards. Obviously, there is a need to accept a single act of financial relationships both on wholesale electricity market and electricity in Ukraine in general. In form it is, rather, only to be effected in the form of law, because these relations associated with the redistribution of property between state and non-state entities.

Improving the legal framework for the regulation of relations in the field of electricity and the wholesale electricity market should precede the introduction of reforms and provided legislative and executive power, as state electricity regulation should be directed to balance the interests of state power of subjects and consumers of electricity.

Key words: power, government control, the wholesale electricity market, legal provision.