

# ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ЕНЕРГЕТИЦІ УКРАЇНИ

С. О. Висоцький,  
магістр державного управління,  
НАДУ при Президенті України

*Стаття присвячена дослідженню теоретико-методологічних основ, особливостей та шляхів підвищення ефективності державного регулювання у паливно-енергетичному комплексі України в контексті становлення незалежної української держави та структурних, інституційних перетворень у національній економіці. Визначено сучасні тенденції та основні напрями реформування чинної системи державного регулювання в енергетичній галузі України, в тому числі в частині оподаткування підприємств паливно-енергетичного комплексу України.*

*The article is devoted to research of theoretiko-methodological bases, features and ways of increase of efficiency of government control in the fuel and energy complex of Ukraine in the context of becoming of the independent Ukrainian state and structural, institutional transformations of the national economy. Certainly modern tendencies and basic directions of reformation of the operating system of government control in the fuel and energy industry of Ukraine, in a that number in part of taxation of enterprises of fuel and energy complex of Ukraine.*

Створення ефективної економіки, яка спроможна забезпечити високий рівень життя населення і визнання країни на світовому ринку як заможної держави, є національним пріоритетом України. Найважливішою проблемою є стабілізація економіки та підвищення її ефективності, що дуже актуально для галузей, які визначають промисловий потенціал країни.

При цьому значення паливно-енергетичного комплексу (далі — ПЕК) для сталого функціонування та розвитку економіки України складно переоцінити. Так, однією з провідних галузей, що в значній мірі визначають промисловий потенціал країни, є нафтогазовий комплекс, від ефективної роботи якого залежить реалізація стратегії соціально-економічного розвитку України. Нафтогазова галузь, атомна та електроенергетика відіграють визначальну роль в реалізації фіскальної функції держави, у забезпеченні інших галузей народного господарства та населення енергетичними ресурсами та вирішенні проблеми

енергетичної безпеки країни.

В умовах становлення незалежної української держави, реформування форм власності, розбудови державних інститутів та переходу до ринкових відносин ПЕК не минули економічні негаразди. Критична ситуація в галузі спричинена, в тому числі, недосконалою та неефективною державною політикою в галузі, призвела до кризи в інвестиційній сфері: відсутності коштів для модернізації виробництва, пошуку та освоєння нових родовищ та джерел енергопостачання, вирішення проблем соціального забезпечення [1].

Існуюча система державного управління в ПЕК України формувалась спонтанно, діяла переважно в інтересах окремих груп впливу і є недосконалою. Внаслідок цього держава втратила контроль над активами в енергетиці, відбувся відтік професійних кадрів та зниження рівня науково-технічного забезпечення галузей ПЕК.

На даний час правові засади державного регулювання в енергетиці

закладені, зокрема, такими нормативно-правовими актами:

— Законами України: "Про природні монополії", "Про електроенергетику", "Про нафту і газ" [2, 3, 4];

— Указами Президента України: від 22.07.98 № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні"; від 21.04.98 № 335/98 "Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України"; від 15.12.99 № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади"; від 14.04.2000 року № 598/2000, яким затверджено Положення "Про Міністерство палива та енергетики України" [5, 6, 7, 8].

Окремі норми зазначених нормативно-правових актів на сьогодні у деякій мірі застаріли, оскільки з часу їх прийняття коло питань, що належать до компетенції НКРЕ, суттєво розширилося та змінилося через розвиток ринків ПЕК України, а також через удосконалення та розвиток системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання у ПЕК України. Крім того, не в повній мірі норми цих законодавчих актів відповідають і вимогам загальноєвропейського законодавства, що теж має значення з огляду на ратифіковані Україною Європейську енергетичну хартію та Договір до неї.

Державне управління та регулювання ПЕК має відповідати організаційно-функціональній побудові галузі. Запланований стратегією розвитку і реформування енергетики потребує чіткого визначення та розмежування функцій державного управління та регулювання, а також уникнення впливу природних монополій на прийняття рішень відповідними державними органами.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що сьогодні існує об'єктивна необхідність законодавчого визначення засад державного регулювання в енергетиці України та закріплення статусу Національної комісії регулювання енергетики України (далі — НКРЕ) як незалежного державного органу виконавчої влади.

З метою визначення правових засад державного регулювання в енергетиці, а саме діяльності суб'єктів в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі, діяльності суб'єктів у теплоенергетиці, що здійснюють комбіноване виробництво теплової і електричної енергії або використовують нетрадиційні чи поновлювані джерела енергії, та засад діяльності відповідних державних органів, які мають бути спрямовані на забезпечення ефективного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання на ринках ПЕК України, створення його чітких і зрозумілих рамок. Міністерством палива та енергети-

ки України за участі, зокрема, НАК "Нафтогаз України" та НАЕК "Енергоатом" розроблено проект Закону України "Про державне регулювання в енергетиці України" [9]. Крім того, одним з завдань проекту є створення передумов сталості державного впливу, що дозволить уникнути різких коливань у умовах господарювання суб'єктів, діяльність яких регулюється, зробить таку діяльність прогнозованою на більш тривалий термін, а це є важливим для енергетики як базової галузі економіки України. Розроблений законопроект узагальнює існуючі норми чинного законодавства з питань державного регулювання в енергетиці, узгоджує їх між собою з урахуванням удосконалення та розвитку системи державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання у паливно-енергетичному комплексі України, вимог загальноєвропейського законодавства тощо. Звертаємо увагу, що проект Закону України прийнято за основу Верховною Радою України ще 07.02.07.

По-перше, законопроектом передбачено чіткий розподіл повноважень у сфері державного регулювання в енергетиці України.

Так, до повноважень Кабінету Міністрів України віднесено забезпечення рівних умов діяльності та розвитку суб'єктів господарювання всіх форм власності у сфері енергетики; визначення засад ціноутворення на товари (послуги) суб'єктів енергетичних ринків; визначення засади регуляторної політики; спрямування і координація діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в сфері державного регулювання енергетики; здійснення інших повноважень, встановлених законом.

Орган державного регулювання в енергетиці України, яким визначено Національну комісію регулювання енергетики України (НКРЕ), в межах компетенції має розробляти та затверджувати механізми провадження певних видів господарської діяльності суб'єктами енергетичних ринків в частині їх ліцензування, дотримання антимонопольного законодавства, ціноутворення, доступу учасників енергетичних ринків до транспортних мереж, функціонування загальнодоступної системи отримання інформації на енергетичних ринках тощо, а також забезпечувати в межах своїх повноважень виконання зобов'язань про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами ЄС, адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, виконання інших заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу.

Органи місцевого самоврядування, відповідно, регулюватимуть діяльність суб'єктів відносин у сфері теплопостачання в межах, віднесених до відання відповідних рад; регулюють (встановлюють) для відповідної територіальної громади в порядку і межах, визначених законодавством, тарифи на теплову енергію, яка постачається споживачам підприємствами та організаціями комунальної власності, крім виробленої на установках комбінованого виробництва теплової і електричної енергії.

Втім, необхідно враховувати, що система державних органів, які здійснюють державне регулювання у цій сфері, не вичерпується зазначеними органами. Так, суттєві повноваження у цій сфері має Верховна Рада України, а також Міністерство палива та енергетики України, яке згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 14 квітня 2000 року № 598/2000 "Про Міністерство палива та енергетики України", є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому та нафтогазовому комплексах [8]. Крім цього, певні повноваження у цій сфері мають Антимонопольний комітет України, місцеві органи державної влади, Державний комітет ядерного регулювання України, Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів.

Метою державного регулювання в енергетиці має стати досягнення балансу економічних інтересів суб'єктів відносин в даній сфері при забезпеченні надійного, якісного та безпечного, з дотриманням встановлених норм і правил енергопостачання споживачів і захисту їх прав.

Цільовими задачами державного регулювання в енергетиці є: створення умов для стійкого і збалансованого розвитку енергетики як бази життєзабезпечення і розвитку економіки; забезпечення прогнозованості зміни тарифів на відповідний період; недопущення перехресного субсидування, ліквідація цінових диспропорцій і формування справедливих цінових сигналів суспільству; підвищення ефективності діяльності суб'єктів регулювання на основі формування конкурентного середовища на ефективно функціонуючих енергетичних ринках; створення економічних стимулів для ефективного розвитку суб'єктів енергетики, упровадження і використання енергозберігаючих і екологічно чистих технологій на основі інвестиційної привабливості; стимулювання підвищення якості товарів і послуг, що надаються суб'єктами природних монополій і суб'єктами суміжних ринків.

Державне регулювання в енергетиці має здійснюватись виключно

з дотриманням встановлених законодавством принципів регуляторної політики і сприяюватись на забезпечення дотримання загальних принципів організації відносин в енергетичній сфері, а саме: забезпечення енергетичної безпеки України при безперебійному і надійному функціонуванні технологічно єдиних енергетичних комплексів для задоволення попиту на енергію споживачів, що забезпечують належне виконання своїх зобов'язань перед суб'єктами господарювання в енергетиці; здійснення економічної діяльності у сфері енергетики з урахуванням законодавчо встановлених обмежень та вимог в умовах подальшого розвитку ринкових відносин і конкуренції, формування стійкої системи задоволення попиту на енергію і енергоносії, забезпечення їх належної якості і мінімізації вартості; державна регламентація основ ціноутворення в енергетиці на одноманітній методології розрахункового обґрунтування цінових пропозицій ліцензіатів і порядку регулювання, що встановлює правила і процедури в процесі підготовки і ухвалення регуляторних рішень, що пройшли відомчу або незалежну експертизу; дотримання балансу економічних інтересів виробників, постачальників інших учасників енергетичних ринків і споживачів енергії і енергоносіїв; компенсація суб'єктам регулювання економічно обґрунтованих витрат на виробництво товарів і послуг при забезпеченні прибутковості власного або позикового інвестиційного капіталу, що направляється на розвиток виробництва, науково-технічний супровід і соціальне забезпечення; роздільний облік витрат по видах діяльності при регуляторному наданні звіту ліцензіата і оцінка результативності діяльності суб'єктів господарювання в попередні періоди регулювання; забезпечення реальної участі суб'єктів регулювання в підготовці і колегіальному ухваленні регуляторних рішень при відкритості матеріалів по обґрунтуванню цінових пропозицій.

Державне регулювання в енергетиці України здійснюється, зокрема, шляхом: формування макроекономічних показників, які створюють відповідну мотивацію діяльності суб'єктів енергетичних ринків (податкова система, курс національної валюти, ставка рефінансування, митна політика тощо); формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо ефективного функціонування, розвитку і лібералізації енергетичних ринків; ліцензування діяльності суб'єктів енергетичних ринків та контролю за дотриманням ліцен-

зійних умов; формування цінової і тарифної політики на енергетичних ринках.

Враховуючи, що формування макроекономічних показників, які створюють відповідну мотивацію діяльності суб'єктів енергетичних ринків, а також формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо ефективного функціонування, розвитку і лібералізації енергетичних ринків є базовими шляхами здійснення державного регулювання в енергетиці, розробка ефективної податкової політики та сучасної законодавчої бази є першочерговим завданням держави для забезпечення сталого функціонування та розвитку економіки України. Визначального значення набуває загальний вектор розвитку податкової політики. Сутність, роль, розмір, функції держави виступають першопричиною щодо функціонування окремих елементів, вибору методів державного регулювання економіки (зокрема, бюджетно-податкових), їх ефективності. У такому розумінні сутність та закономірності трансформації ролі держави в економіці здійснюють перетворюючий вплив на політику витрат, податкову політику, які як частини системи підпорядковані цілому. Тому важливо, в першу чергу, приділити увагу детермінантам, які впливають, насамперед, на формування змістовних ознак економічної ролі держави, а в подальшому звернутися до проблеми ефективності економічної ролі держави через її фіскальну політику, податкову систему, податки.

Так, наприклад, державне регулювання системи оподаткування діяльності підприємств комплексу, в першу чергу, полягає у встановленні розмірів, форм і термінів стягнення податків і платежів, які мають податковий характер й необхідні державі для виконання її функцій, а також механізмів управління та адміністрування відповідно до чинного законодавства України, що істотно впливає на їх економічну й інвестиційну активність. Разом з цим в Україні з самого початку побудови нової податкової системи був узятий фіскальний орієнтир. В результаті невиваженої податкової політики, неправильного розподілу доходів підприємств відбулися гальмування реноваційних та інвестиційних процесів та нагромадження потреби в інвестиціях для переозброєння виробництва. Таким чином, сучасна українська економіка практично позбавлена стимулів довгострокового розвитку, які в сучасних умовах мають забезпечуватись збалансованим комплексом усіх функцій оподаткування — фіскальної, регуляторної та стимулюючої.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що лише чітке виз-

начення правових засад державного регулювання в енергетиці та засад діяльності відповідного державного органу, які мають бути спрямовані на забезпечення ефективного впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання на ринках паливно-енергетичного комплексу України, створення його чітких і зрозумілих рамок, дозволить створити передумову сталості державного впливу через рішення НКРЕ та сприятиме вирішенню вищезазначених проблемних питань, що постали на сучасному етапі перед національною економікою взагалі та паливно-енергетичним комплексом зокрема. Це дозволить уникнути різких коливань у умовах господарювання суб'єктів, діяльність яких регулюється, зробіть таку діяльність прогнозованою на більш тривалий термін, а це є вкрай важливим для енергетики як базової галузі економіки України.

#### Література:

1. Діак І.В. Енергетична безпека держави: найближчі роки // Вісник НГСУ, № 3, 2005

2. Закон України "Про природні монополії" від 20.04.2000 № 1682-III.

3. Закон України "Про електроенергетику" від 16.10.97 № 575/97-ВР.

4. Закон України "Про нафту і газ" від 12.07.2001 № 2665-III.

5. Указ Президента України від 22.07.98 № 810/98 "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні".

6. Указ Президента України від 21.04.98 № 335/98 "Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України".

7. Указ Президента України від 15.12.99 № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади".

8. Указ Президента України від 14 квітня 2000 року № 598/2000, яким затверджено Положення "Про Міністерство палива та енергетики України".

9. Проект Закону України "Про державне регулювання в енергетиці України" (реєстр. № 1221), прийнятий за основу відповідно до постанови Верховної Ради України від 07.02.07 № 607-V.

## Новини

### ВІКТОР ПИНЗЕНИК: БЮДЖЕТ - ЦЕ ПРОДУКТ ПОЛІТИЧНИХ КОМПРОМІСІВ

Міністерство фінансів працює над змінами до Бюджетного кодексу України. Про це заявив Міністр фінансів Віктор Пинзеник під час селекторної наради з головами обласних державних адміністрацій.

"Бюджет — це продукт політичних компромісів", - сказав він. Зокрема, до Бюджетного кодексу пропонується внести зміну щодо розширення кола міст, яким дозволяється виходити на зовнішні запозичення. Наразі таке право мають міста з населенням 800 тис. жителів і більше. Мінфін пропонує зменшити цю норму до міст з населенням 500 тис.

Зазначені зміни стосуються і плати за землю. "Сьогодні велика частина плати за землю зараховується до першого кошика і є предметом міжбюджетних стосунків. У бюджеті ця частка складає від 40 до 25%. Зараз ми підтримуємо ідею, щоб плата за землю на 100% зараховувалася до другого кошика", - сказав Віктор Пинзеник.

Міністр фінансів повідомив також, що Міністерство підтримало ідею встановлення податку на нерухомість.

Цей законопроект знаходиться зараз у Верховній Раді. Він передбачає повну свободу місцевих органів влади у встановленні умов та ставок цього податку і порядок його введення.

За словами Віктора Пинзеника, пропонується також внести зміну до Бюджетного кодексу, які стосуються парковки автомобілів за кількістю парковочних місць, а не за погодинну парковку як зараз. Також пропонується всі відрахування з власників транспортних засобів спрямовувати виключно на сільські дороги та дороги комунальної власності. Міністр фінансів відзначив, що в кодексі запропоновано, щоб малі міста самі могли визначати куди направляти субвенції з Державного бюджету.

Віктор Пинзеник сказав, що всі ці пропозиції Міністерство отримало з різних регіонів, від громадських організацій та Асоціації міст України. За його словами, вони узагальнені Мінфіном і в серпні ще раз будуть обговорені за участі всіх міністерств та представників регіонів та передані до Верховної Ради.