

УДК 351.824.11

Т. І. Биркович,  
докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили

# ПРИНЦИПИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ НЕЗАЛЕЖНОГО РЕГУЛЯТОРА РИНКУ ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ

У статті досліджені особливості побудови і принципи функціонування незалежного регулятора ринку паливно-енергетичного комплексу в ЄС і Україні.

In this article there are researched the peculiarities of construction and principles of functioning of independent regulator of fuel-energy complex in EU and Ukraine.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Реформування паливно-енергетичного комплексу не можливе без запровадження сучасних механізмів регулювання ринків природних монополій і утворення незалежного органу регулювання, оскільки тільки незалежний регуляторний орган здатен балансувати інтереси всіх учасників енергетичного ринку та забезпечувати прозорість їх взаємовідносин. Історія лібералізації газових ринків розвинутих країн свідчить, що звільнення національних енергетичних ринків від адміністративних засобів регулювання може призвести до прозорих, економічно ефективних та надійних правил на зазначеному ринку.

На сьогодні регулятором ринку паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) в Україні є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), яка була створена в 1994 році Указом Президента України № 738 “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики” [9], з метою забезпечення ефективності функціонування енергетичної галузі країни. Даний Указ містив низку організаційних питань, які втратили чинність, окрім ст. 1, якою, власне, створено НКРЕ.

Треба зазначити, що до цього часу НКРЕ не мав реальної незалежності у прийнятті рішень через невизначений законодавчий статус, що дозволяло уряду або Президенту прямо втручатися в його роботу. В той же час створення потужного незалежного регулятора для газового ринку є однією з основних умов реформування енергетичної системи країн-учасниць Європейського Енергетичного Співтовариства.

Однією з головних причин необхідності закріплення реальної незалежності НКРЕ є те, що Комісія регулює діяльність природних монополій в енергетичній галузі. Вона розробляє умови і правила здійснення підприємницької діяльності в сфері природної монополії на ринку газу (НАК “Нафтогаз України”). Посилення вимог до незалежності регуляторного органу відбулося у Третньому законодавчому пакеті ЄЕС з реформи енергетичних ринків, що набув чинності в березні 2011 року. Зокрема, регулятор повинен мати окремий юридичний статус, функціональну незалежність щодо будь-якого державного чи приватного підприємства та окремо виділені бюджетні ресурси і автономію у їх

використанні.

Після підписання Протоколу про вступ України до Європейської Енергетичної Спільноти, залучення до переговорів щодо модернізації української газотранспортної системи європейську сторону, наша держава отримала шанс увійти на територію єдиного енергетичного простору ЄС.

Про готовність України інтегруватися до Європейського простору буде свідчити дотримання країною часових зобов'язань у проведених реформах, прийняття та впровадження Директив та Регламентів ЄС про функціонування внутрішнього ринку природного газу та електроенергії, про доступ до систем транспортування газу та транскордонної передачі електроенергії, про заходи із забезпечення безпеки постачання газу та електроенергії тощо; забезпечення ефективного функціонування їх незалежного регулятора, який повинен на практиці забезпечити справедливу і прозору взаємодію між державою, бізнесом та споживачами енергетичних ресурсів.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

До основних законодавчо-нормативних актів, які на сьогодні в Україні регулюють діяльність НКРЕ відносяться, по-перше, зазначений вище Указ Президента України “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики” [9]. Указом Президента України № 231 “Про заходи щодо забезпечення діяльності Національної комісії з питань регулювання енергетики України” [10] затверджено Положення НКРЕ, згідно з яким Комісія є “незалежним позавідомчим постійно діючим державним органом”; визначено основні завдання, повноваження та права НКРЕ; діяльність центрального апарату та територіальних представництв; порядок призначення членів НКРЕ; повноваження Голови Комісії.

Повноваження НКРЕ визначаються Постановою Кабінету Міністрів України № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” [7]. Відповідно до цього положення НКРЕ регулює тарифи на електроенергію, що відпускається для кожного класу споживачів. НКРЕ встановлює: граничні рівні цін на природний газ для установ та організацій, що фінансуються

з державного і місцевих бюджетів; за погодженням з Мінекономіки — для промислових споживачів та інших суб'єктів господарювання та за погодженням з Мінекономіки та Мінфіном — для суб'єктів господарювання, які виробляють теплову енергію роздрібні ціни на природний газ для потреб населення; тарифи на транспортування магістральними трубопроводами газу, нафти, нафтопродуктів, аміаку та етиленових речовин; тарифи на закачування, зберігання та відбір природного газу; тарифи на розподіл природного газу та його постачання. Це коло питань діяльності НКРЕ розширено Указом Президента України № 853 “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій” [12], яким до повноважень НКРЕ віднесено регулювання господарюючих суб'єктів у сфері видобутку та реалізації нафти і газу, транспортування і розподілу природного газу, транспортування нафти, нафтопродуктів та інших речовин трубопроводами.

Стаття 12 Закону України “Про електроенергетику” № 575/97 [1] визначає основні завдання та повноваження НКРЕ, закріплює правовий статус НКРЕ як органу державного регулювання в електроенергетиці, що реалізується через надання ліцензій на здійснення окремих видів діяльності; формування тарифної політики; здійснення контролю за діяльністю учасників оптового ринку електричної енергії та заходи їх відповідальності за порушення. Національна комісія здійснює регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електроенергетики та господарюючих суб'єктів на суміжних ринках з урахуванням вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [2]. НКРЕ визначено органом, що видає ліцензії на здійснення діяльності з виробництва, передачі та постачання електроенергії; регулює тарифоутворення у галузі виробництва електричної та теплової енергії; затверджує порядок аукціону щодо доступу до експортної пропускної спроможності енергомереж, розподіляє кошти від аукціону, затверджує форму договору про доступ до експортної пропускної спроможності.

В Указі Президента України № 335 “Питання Національної комісії регулювання електроенергії” (1998 рік) [11] положення про НКРЕ викладено в новій редакції. Відповідно цього документа рішення Комісії не підлягають державній реєстрації, за винятком цін і тарифів для населення, а також рішень щодо функціонування ринків, що регулюються Комісією. Чисельність НКРЕ збільшено до п'яти осіб.

В 2000 році Указом Президента № 1167 “Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України” [13] НКРЕ визначено центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, підконтрольним і підзвітним Президенту України. Указом додатково покладено на НКРЕ функції регулювання суб'єктів природних монополій у сферах транспортування природного і нафтового газу трубопроводами та його розподілу, транспортування нафти, нафтопродуктів та інших речовин магістральними трубопроводами, а також регулювання діяльності суб'єктів господарювання на суміжних ринках з постачання природного газу та його зберігання в обсягах, що перевищують рівень, встановлений ліцензійними умовами. НКРЕ дозволено здійснення міжнародного співробітництва у питаннях компетенції, участь у підготовці міжнародних договорів, здійснення заходів з адаптації законодавства України до

європейського.

Згідно Закону України “Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу теплопостачання” № 2509-IV [4] НКРЕ видає ліцензії та встановлює тарифи на електричну та теплову енергію, що виробляються когенераційними установками, а також встановлює правила приєднання установок до електричної мережі.

Стаття 17 Закону України “Про теплопостачання” № 2633-IV [5] регламентує повноваження НКРЕ у сфері теплопостачання, зокрема: регулювання тарифів на теплову енергію, що виробляється на ТЕЦ, ТЕС, АЕС, когенераційних установках і установках з використанням альтернативних джерел енергії; ліцензування певних видів господарської діяльності, якщо тепла енергія виробляється на ТЕЦ, когенераційних установках та установках з використанням альтернативних джерел енергії; здійснення контролю за додержанням ліцензійних умов та розгляд справ про їх порушення.

У 2010 році було затверджено Закон України “Про засади функціонування ринку природного газу” [3], який визначає нормативну базу для створення конкурентної моделі ринку газу в Україні. Цим Законом чітко закріплюється принцип незалежності НКРЕ від органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб та суб'єктів господарювання, а також політичних партій, інших об'єднань громадян чи їх органів. Відповідно до цього Закону НКРЕ здійснює державне регулювання діяльності суб'єктів ринку природного газу, суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, які діють на суміжних ринках. Комісія здійснює також державний нагляд (контроль) у сфері функціонування ринку природного газу, зокрема через додержання ліцензійних умов та тарифів.

Цим Законом також встановлено розширений перелік повноважень НКРЕ на ринку природного газу.

Незважаючи на деякі поліпшення в сфері регулювання повноважень НКРЕ, треба зазначити, що законодавство є фрагментарним, не враховує цілу низку додаткових вимог, які висуває до регуляторів Європейський Союз. Це вимагає вивчення переліку основних повноважень, якими володіють незалежні регулятори в країнах ЄС, та вимог, що регламентують їх роботу, та прийняття додаткового нормативно-правового акта, де були б закріплені повноваження, сфери компетенції, принципи формування незалежного регулятора енергетичного ринку в Україні.

## ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Завданням даного дослідження є розгляд особливостей побудови та функціонування незалежного регулятора ринку паливно-енергетичного комплексу в ЄС та Україні.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Європейський досвід свідчить, що ціною незалежності має бути передусім організація роботи регулятора, а саме: його співробітники не повинні обіймати посад у будь-яких інших бізнес-структурах; регулятор як установа та його співробітники не повинні фінансово залежати від будь-кого, навіть від керівництва держави, щоб запобігти ризику політичної гри навколо нього; необхідно забезпечити регулятору абсолютну фінансову та інституційну незалежність за рахунок отримання прибутку за видачу ліцензій, а не за рахунок бюджетних коштів [6].

Повноваження і компетенцію національних

регуляторів у Європейському Союзі вписано у Директивах 2003/54/ЄС та 2003/55/ЄС щодо ринків електроенергії та газу, а також відповідних Регламентів 1228/2003 та 1775/2005.

Країни-члени ЄС самостійно визначають функції, компетенцію та адміністративні повноваження регуляторів. Проте статті зазначених вище Директив визначають набір мінімальних компетенцій для національних регуляторів, що доповнюються іншими законодавчими вимогами на національному рівні.

Згідно ст. 23 Директиви 2003/54/ЄС та ст. 25 Директиви 2003/55/ЄС, національні регулятори "повинні бути повністю незалежними від інтересів" електроенергетичної та газової промисловості. Водночас документами передбачено отримання регуляторами формального схвалення державою окремих рішень. Зокрема, ст. 23 Директиви 2003/54/ЄС передбачає узгодження з відповідальним органом тарифів чи принаймні їх методології.

Директиви ЄС також передбачають, що регулятори повинні:

- ухвалювати або встановлювати методології розрахунку або встановлення термінів та умов для підключення та доступу до національних мереж;

- ухвалювати або встановлювати методології розрахунку або встановлення термінів та умов для надання послуг з балансування;

- мати повноваження вимагати від операторів систем транспортування та розподілу модифіковані терміни та умови, тарифи, правила, механізми та методології для підключення та доступу до національних мереж та послуг з балансування будь-яких видів діяльності, яка підлягає моніторингу з боку регулятора у відповідності до Директив;

- виступати арбітром у разі скарг на операторів систем транспортування та розподілу.

Третій законодавчий пакет з реформи енергетичних ринків передбачає внесення відповідних змін до існуючого законодавства ЄС.

Зокрема, повинна гарантуватись незалежність регулятора та узгодженість його функцій із загальними принципами роботи внутрішнього енергетичного ринку ЄС. Це, в першу чергу, означає:

- окремий юридичний статус;
- функціональна незалежність щодо будь-якого державного чи приватного підприємства;

- окремо виділені бюджетні ресурси та автономія у їх використанні для виконання своїх обов'язків.

Директиви також визначають, що особи, відповідальні за управління регуляторним органом, повинні діяти незалежно від будь-яких комерційних інтересів і не запитувати чи приймати прямих інструкцій ні від уряду, ні від інших громадських чи приватних структур.

Директивами визначено низку загальних цілей для всіх регуляторів, що формують основу для здійснення ними повноважень. Отже, регулятор повинен:

- сприяти конкурентному, безпечному та сталому розвитку внутрішнього енергоринку ЄС, в т.ч. на регіональному рівні;

- розвивати конкурентні регіональні ринки, що працюватимуть правильно в межах громади;

- долучитися до процесу створення недискримінаційних мереж, які є безпечними, надійними, високоефективними та зорієнтованими на споживача;

- сприяти енергетичній безпеці при експлуатації мереж транспортування та розподілу, а також сприяти

розвитку виробництва енергії з відновлюваних джерел.

Зросла роль регулятора у формуванні тарифів за користування електроенергетичними та газовими мережами, а також СПГ-терміналами.

Третій законодавчий пакет посилює контроль регулятора за незалежністю операторів мереж шляхом впровадження сертифікації — нової процедури, що повинна гарантувати незалежність операторів систем транспортування. Гармонізовано повноваження регуляторних органів у сфері моніторингу ринків, значно розширюючи їх аж до роздрібного ринку. Відповідно до ст. 37 та 41 Газової та Електроенергетичної Директив, відтепер завдання національних регуляторів включають:

- моніторинг ступеня прозорості, в т.ч. в оптовому ціноутворенні, нагляд за дотриманням компаніями зобов'язань щодо прозорості;

- моніторинг рівня та ефективності лібералізації ринків, а також конкурентоздатності оптового та роздрібного ринків.

Більшість регуляторів членів ЄС працюють як незалежні комісії, рішення яких приймаються колегіально, або як агентства, де важливі рішення приймаються односторонньо (такі органи керуються однією людиною, директором агентства). Однак найбільшу незалежність у прийнятті рішень може забезпечити колегіальний орган, оскільки на нього важче вплинути зовні, аніж на одну людину.

Регулятори повинні мати реальну можливість впливати на учасників ринку, забезпечуючи відкрити і чесну конкуренцію. Для цього потрібні повноваження, достатні для оцінки ситуації, визначення напрямів подальшого розвитку ринку, обмеження діяльності учасника ринку у випадку порушень тощо.

Необхідними для такої ролі є наступні повноваження:

- моніторинг ринку на предмет безпеки постачання енергетичних ресурсів;

- участь у ліцензійній політиці;

- участь у тарифній політиці;

- доступ до інформації від учасників ринку;

- інвестиційне планування [8, с.6].

Хоча регулятори, що розглядаються, є незалежними органами, але необхідно обов'язково контролювати їх діяльність, зокрема з боку громадськості шляхом консультацій та участі у розробці проектів рішень. Також необхідно розробити механізм та процедури вирішення спорів, які можуть виникнути, а також запровадити, як обов'язковий елемент, звітування регулятора.

У країнах ЄС практикуються різні способи формування регуляторного органу. Найчастіше — це або одна з гілок влади (президент/прем'єр чи парламент), або делегування повноважень від кількох гілок влади (президента, парламенту, "споживачів"). У деяких країнах за формування регуляторного органу несе відповідальність профільне міністерство. Можливості звільнити з посади найчастіше стосуються керівництва регуляторного органу, тоді як його склад залишається працювати. Право звільнити мають, як правило, ті ж органи влади, що і призначили склад регуляторного органу. Важливо, що умови звільнення мають бути чітко прописані законодавчо, щоб унезалежнити регулятора від політичних впливів. Термін роботи визначеного складу регуляторного органу складає в середньому 5—6 років. Нижче наведено способи призначення та звільнення з керівних посад регуляторного органу низки європейських країн:

— Австрія: голову призначає Міністр економіки і праці, членів — уряд, звільняє Міністр економіки і праці. Термін роботи комісії — 2 років;

— Франція: Президент призначає голову і 1 члена, Голова Національної Асамблеї — 2 члени, Голова Сенату — 2, Голова Економічної і Соціальної Ради — 1, споживчі — 2, які затверджуються Президентом. Звільняються з посад лише у випадку фізичної неспроможності виконувати обов'язки за затвердженням Міністерства енергетики. Термін роботи комісії — 6 років;

— Німеччина: Федеральний Президент призначається за поданням уряду, який отримує пропозиції від Дорадчої ради агентства; звільняє уряд, за поданням Міністерства праці, після консультацій з Дорадчою Радою. Термін роботи комісії — 5 років;

— Великобританія: призначає та звільняє з посади Держаний секретар (Міністр) торгівлі та промисловості. Термін роботи голови — 5 років, членів (невиконавчі директори) — 3 роки [8, с.7—8].

Для того, щоб менеджмент регуляторного органу був незалежним від впливу бізнесу, практикується затвердження двох вимог: по-перше, заборона на власність чи частку в енергетичних підприємствах; по-друге, заборона працевлаштування на підприємствах, що підпадають під регулювання органу, після закінчення терміну роботи в органі.

В Україні кадрова політика Комісії залежить від Президента України: він призначає та звільняє з посади Голову та членів НКРЕ. Підстави дострокового припинення їх повноважень визначені в Законі України “Про природні монополії”. Член комісії не може бути власником корпоративних прав суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, у сфері діяльності відповідної комісії. В якості державних службовців члени комісій та працівники апарату комісій не можуть бути близькими родичами чи свояками осіб, яким вони безпосередньо підпорядковані, не можуть використовувати свої службові повноваження з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Також забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю і входити до складу органу управління чи наглядацької ради бізнес-структур. Це все, на нашу думку, достатньо забезпечує незалежну роботу членів НКРЕ.

Ще однією важливою умовою ефективної роботи регулятивного органу є максимально фінансова незалежність від інших органів влади чи бізнесу. Щоб уникнути політичного впливу на кількість виділених коштів, бюджетний процес повинен бути затверджений законом.

Різні країни по-різному формують бюджет регулятора:

— бюджет регулятора є частиною державного бюджету, і не передбачає інших джерел фінансування;

— фінансування за рахунок податків, зборів і штрафів від учасників енергетичного ринку;

— фінансування за рахунок відсотка або надбавки на регульованих цінах;

— змішане фінансування — частково з державного бюджету, частково — з галузевих податків.

В Україні фінансування витрат на забезпечення діяльності Комісії відбувається за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету. План видатків НКРЕ затверджує Голова за погодженням з Міністерством фінансів. Видатки НКРЕ зазвичай є нижчими, ніж кош-

ти, які надходять від плати за ліцензії, що були видані НКРЕ. Такий стан справ свідчить про низьку фінансову незалежність регуляторного органу. В зв'язку з цим необхідно створити спеціальний фонд Державного бюджету для фінансування НКРЕ, до якого зараховувати надходження від плати за видані НКРЕ ліцензії.

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Отже, загальними вимогами до регуляторного органу в сфері енергетики є автономність, компетентність та відповідальність. Регулятор має бути незалежним від політичного впливу та бізнес-інтересів, мати реальну можливість впливати на учасників ринку, забезпечуючи відкрити і чесну конкуренцію, та бути відповідальним перед громадськістю. Вирішення проблеми незалежного регулятора на енергетичному ринку України дозволить зробити важливий крок на шляху реформування паливно-енергетичного комплексу, демонополізації ринків та встановлення економічно обґрунтованих тарифів.

### Література:

1. Закон України “Про електроенергетику”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  2. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  3. Закон України “Про засади функціонування ринку природного газу”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  4. Закон України “Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу тепlopостачання”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  5. Закон України “Про тепlopостачання”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  6. Петренко І. Ціна незалежності регулятора на ринку газу України [Електронний ресурс] / І. Петренко. — Режим доступу: <http://ua-energy.org>
  7. Постанова Кабінету Міністрів України № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  8. У пошуках справедливого арбітра: яким має бути незалежний регулятор ринку газу в Україні. — К., 2010. — С. 7—8.
  9. Указ Президента України “Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  10. Указ Президента України № 231 “Про заходи щодо забезпечення діяльності Національної комісії з питань регулювання енергетики України”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  11. Указ Президента України № 335 “Питання Національної комісії регулювання електроенергії”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  12. Указ Президента України № 853 “Про заходи щодо реалізації державної політики у сфері природних монополій”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
  13. Указ Президенту № 1167 “Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України”. — Режим доступу: zakon.rada.gov.ua.
- Стаття надійшла до редакції 14.06.2012 р.