

А. А. Помаза-Пономаренко,
к. держ. упр., провідний науковий співробітник навчально-науково-виробничого центру,
Національний університет цивільного захисту України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ

A. Pomaza-Ponomarenko,
PhD in public administration, Senior scientific employee of the Educational and scientific-production center,
National university of civil protection of Ukraine

METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR FORMATION OF THE MECHANISMS OF GOVERNMENT REGULATION OF THE DEVELOPMENT OF POWER INDUSTRY

У статті аргументовано доцільність використання низки принципів (системності, синергії, функціональності, виваженості, послідовності, ефективності тощо) при вдосконаленні системи державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі. Ці пропозиції корисні з точки зору як підвищення ефективності державного управління такою галуззю та безпекою в Україні, так і модернізації її реального сектору й активізації інноваційної та інвестиційної діяльності. Систематизовано теоретико-методологічні напрацювання й уточнено, що механізми державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні потрібно розглядати як наукову категорію, що має у своїй основі динамічний вияв — правові, організаційні й економічні методи державного впливу, які обумовлюють прийняття ефективних управлінських рішень щодо функціонування галузі, регуляторних — щодо функціонування ринку електричної енергії, забезпечення його економічної та фінансової стабільності тощо.

The paper gives reasons for appropriateness of application of the range of principles (of systematization, synergy, functionality, reasonableness, consistency, effectiveness etc.) in the process of modernization of system of the state administration of electric power engineering. These proposals are valuable from the point of view of the state administration efficiency increase in the area of electric power engineering and security in Ukraine, and of its real sector modernization and the innovation and investment activity intensification. The theoretical and methodological groundwork was systematized and it was specified that the mechanisms of government regulation of the development of power industry in Ukraine must be considered as a scientific category, which is based on the dynamic expression — legal, organizational and economic methods of state influence. They determine the effective administrative decisions concerning the functioning of the industry, and the regulatory ones concerning the functioning of the market of electric power, the guarantee of its economic and financial stability, etc.

Ключові слова: державне регулювання, методологія, механізми, розвиток електроенергетичної галузі, принципи, безпека.

Key words: state regulation, methodology, mechanisms, development of electric power engineering, principles, security.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Одним з основних пріоритетів національної економічної системи в сучасних умовах є підвищення ефективності та конкурентоспроможності енергетичної га-

лузі, що дозволить досягти високого рівня економічної, енергетичної й екологічної безпеки України. Особливе значення при цьому надається формуванню дієвих механізмів та інструментів державної політики в електро-

енергетичній галузі. Їх реалізація та вирішення проблем у цій сфері повинні відбуватися з урахуванням загальнонаукових і методологічних принципів, що передбачає необхідність їх детального визначення й обґрунтування.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням засад, принципів, напрямів удосконалення державної соціально-економічної політики присвячена значна кількість наукових робіт таких учених, як В. Бакуменка, З. Варналія, В. Воротіна, І. Дегтярьової, А. Дегтяра, С. Домбровської, Л. Дідківської, Я. Жаліло, О. Лебединської, В. Садкового та інших [1—8]. На їх думку, сучасну вітчизняну систему органів державного управління соціально-економічним розвитком і енергетичною безпекою характеризують подекуди формальна наявність відкритості та прозорості їх діяльності; надмірна концентрація влади в "центрі"; домінування фінансово-промислової та адміністративно-управлінської еліти; недоступність для плідної співпраці з інститутами громадянського суспільства тощо. Однак чимало питань стосовно своєчасності, ґрунтовності, масштабності та необхідності трансформації системи державного регулювання енергетичним сектором, зокрема електроенергетичної галузі, за умов інтеграційних процесів та забезпечення на науково-методологічній основі системи безпеки залишаються недостатньо дослідженими.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою дослідження є визначення особливостей, методологічних засад і підходів до формування механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі в Україні й обґрунтування перспективних напрямків їх удосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Електроенергетична галузь, відзначаючись подвійною природою, орієнтована як на отримання прибутку, так і на забезпечення потреб народного господарства в електроенергії. Така її природа істотно ускладнює формування підходів до регулювання діяльності галузі, які в повній мірі повинні бути спрямовані на дотримання балансу економічних і суспільних інтересів, містити істотні стимули для підвищення енергоефективності та розвитку стратегії енергозбереження.

Формування основних орієнтирів електроенергетичної політики пострадянської України відбувалося в межах загальної економічної стратегії, спрямованої на впровадження конкурентної моделі ринкових відносин у всіх секторах національної економіки, а також створення конкурентного ринку товарів і послуг. Разом із тим, уже з моменту розробки та затвердження перших правових документів мають місце значні протиріччя між фактичною ситуацією і задекларованими принципами функціонування електроенергетичної галузі, які в цілому визначили більш консервативний, ніж загальний економічний курс держави.

Дослідженню теоретико-методологічних аспектів механізмів державного управління (регулювання) присвячені наукові розробки О. Амосова, Г. Атаманчука,

В. Бакуменка, Ю. Битяка, А. Дегтяра, В. Дзюндзюка, Л. Дідківської, С. Домбровської, В. Князева, В. Корженко, О. Коротич, М. Латиніна, Т. Лозинської, Н. Мельтюхової, Г. Одінцової, О. Радченка, Ю. Сурміна та інших [1—8]. Проте погляди авторів на визначення поняття та класифікацію механізмів державного управління дещо різняться.

Справедливими є твердження О. Гусарова, С. Домбровської, І. Драгана та ін., що в справі реформування різних сфер суспільного життя, економіки важлива роль має бути відведена механізмам управлінського впливу, які в дещо спрощеному вигляді характеризуються як сукупність засобів та способів впливу суб'єкта владних повноважень на керований об'єкт [3; 4]. Такий науково-практичний підхід передбачає впорядкування та забезпечення розвитку зазначеного об'єкта. Власне кажучи, за допомогою державноуправлінських механізмів видається можливим глибше оцінити стан функціонування органів державної влади й з'ясувати особливості досягнення головної мети та проміжних цілей, а також всебічно охарактеризувати сутність і перспективи реформування об'єкта державного впливу.

На функціональний характер механізму державного управління звертали увагу також Л. Антонова, Г. Атаманчук, О. Стоян та ін. [1; 2]. На їхню думку, указаний механізм потрібно аналізувати в статичній й динамічній формі; це дозволило авторам виділити структурно-організаційний та структурно-функціональний підходи до тлумачення змісту й сутності механізму державного управління в цілому.

Уважаємо, що за своєю сутністю обидва процеси — структурно-організаційний та організаційно-функціональний, спрямовуються на таку частину системи державного управління, як об'єкт, представлений у нашому випадку електроенергетичною галуззю. Структура й інструментальне наповнення механізму її державного управління визначається з позиції системного підходу. Такий механізм, за О. Батановим, В. Євдокімовим та ін., вирізняється єдністю організаційно-розпорядчих, нормативно-правових, адміністративних, регуляторних, матеріально-технічних, фінансово-економічних, соціокультурних, ідеологічних (пропагандистських) способів і засобів матеріалізації публічної влади [5]. Слід підтримати думку авторів, що засоби становлять підґрунтя для класифікації механізмів [там само], наприклад, на політичні, інституційні, економічні, культурні, нормативно-правові, бюджетні, фінансові, духовні, інформаційні, організаційні, матеріально-технічні, соціально-психологічні, комунікативні та інші. Серед указаних механізмів державного регулювання можливі різні варіанти комбінування, найбільш розповсюдженими є організаційно-економічний та організаційно-правовий. Зважаючи на загальний концепт науки "Державне управління" і враховуючи предмет дослідження, можемо наполягати на необхідності виокремлення правового, організаційного й економічного механізмів державного регулювання розвитком електроенергетичної галузі.

Крім того, наука "Державне управління" розрізняє механізми формування та функціонування (здійснення) процесу державного управління, взаємодії його су-

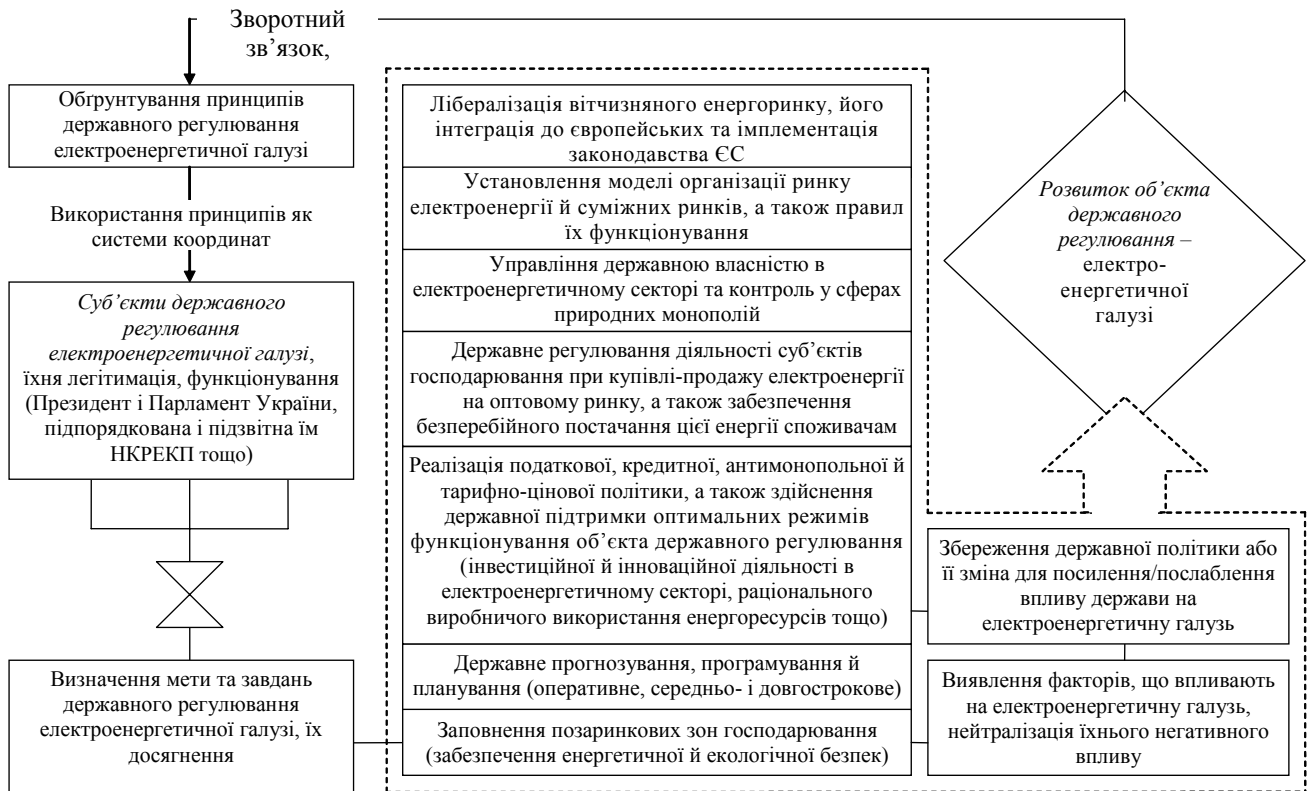


Рис. 1. Методологія формування та функціонування механізмів державного регулювання ЕЕГ

б'єктів), розвитку, делегування (передачі влади), а також недержавні механізми управління (самоврядні, корупційні тощо).

Поділ на механізми-системи, механізми-знаряддя та механізми-процеси має місце також і в межах системи державного регулювання електроенергетичної галузі. Так, А. Колєсніченко виділив декілька можливих підходів (економічний і процесний), які дозволили йому визначити механізм державного регулювання взаємовідносин суб'єктів електроенергетичного ринку [7, с. 35—36]. Цей механізм є системою критеріїв, методів, інструментів, факторів, за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції держави, спрямовані на забезпечення ефективного регулювання економічних відносин між суб'єктами енергоринку. Звісно, економічний підхід здебільшого оперує господарськими, фінансовими та матеріально-технологічними засобами, які розкривають взаємозв'язок між різними економічними явищами та відображають будову відтворювального й споживацького процесів. Проте бракує вказівки саме на організаційну складову, яка дозволяє розглядати механізм державного регулювання електроенергетичної галузі через рівні та фактори впливу, що виникають з приводу вироблення, транспортування та споживання електроенергії. З огляду на це механізм державного регулювання зазначеної галузі відрізняється за змістом (структурною будовою), за рівнем керованого впливу та факторами цього впливу.

Більш переконливо виглядає підхід, який застосував О. Перфілова до ідентифікації сутності та структури механізму державного регулювання електроенергетичної галузі [8, с. 5—6]. Учена уточнює положення щодо трансформації організаційно-інституційного середовища державного регулювання електроенергетич-

ного сектору та переліку функцій державного регулятора в цьому секторі. Їх О. Перфілова, Ю. Дзядикувич та ін. запропонували розширити в напрямку антимонопольної діяльності, а також контролю за цілісністю Об'єднаної енергосистеми та єдністю режиму її роботи [там само]. Автори стверджують, що на відміну від наявної практики підпорядкування державного регулятора урядові в Україні, слід створити гарантії незалежності цього регулятора, у т. ч. законодавчо закріпити незалежний його статус [там само]. За цих умов основне завдання державного регулювання господарської діяльності на ринках, які перебувають у стані природної монополії, і суміжних до них ринках — це збалансування інтересів держави, суспільства й учасників цих ринків, сприяння конкуренції у сферах вироблення, зберігання та транспортування електроенергії з метою її раціонального використання та забезпечення належного функціонування всього енергетичного сектору, формування обґрунтованої цінової й тарифної політик, забезпечення прав споживачів щодо отримання товарів і послуг в електроенергетичній галузі стандартизованої якості, безперерйно тощо.

На вдосконалення концептуальних засад методичного й інституціонального забезпечення державного регулювання електроенергетичної галузі звертає увагу також В. Кальченко [6, с. 5—6]. Він наполягає, що таке вдосконалення можливе шляхом створення Енергетичного інвестиційного фонду при Уряді України. Учений пропонує вдосконалювати теоретичний підхід до формування дієвого механізму державного регулювання електроенергетичної галузі, зокрема здійснити оновлення правових методів і засобів регулювання, що регламентують упровадження фінансово-економічних механізмів визначення, списання та погашення простроченої заборгованості [там само].

Узагальнюючи підходи та методологічні засади формування механізмів державного регулювання розвитком електроенергетичної галузі, аргументуємо необхідність забезпечення системності шляхом застосування синергетичного підходу та виокремлення відповідної парадигми (рис. 1). На його основі можливо розробити механізм запровадження штучної конкуренції в електроенергетичній галузі. Він може бути заснований на гармонізації державного регулювання і задач саморегулювання аналізованої галузі. Державне регулювання в цій галузі спроможне організувати конкуренцію шляхом визначення "вихідних" параметрів галузі як системи.

Синергетичні аспекти в такому випадку мають визначати механізм самоналаштування останньої системи на найбільш ефективний результат функціонування в межах "вихідних" параметрів. Закон синергії прийнято вважати одним із головних законів, яким підпорядковуються системи. При цьому цей закон полягає в такому: потенціал і можливості будь-якої системи як єдиного цілого перевищують суму потенціалу та можливостей її окремих елементів, що обумовлено їх взаємною підтримкою і доповненням.

ВИСНОВКИ

Отже, незважаючи на численний ряд наукових робіт, присвячених науково-методологічним підходам щодо розуміння механізмів регулювання державою економічних процесів й енергетичного ринку, у науковій літературі має місце вибіркоче дослідження окремих аспектів процесу формування таких механізмів стосовно розвитку саме електроенергетичної галузі. Залишаються, зокрема, не вирішеними питання застосування синергетичного, структурно-організаційного й організаційно-функціонального підходів до процесу їх формування. Зважаючи на це й ураховуючи необхідність забезпечення дотримання принципів системності, ефективності, результативності, раціональності тощо, у роботі обгрунтовано застосування зазначених підходів під час розробки та функціонування механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі.

Література:

1. Антонова Л.В. Напрями державного регулювання в контексті комплексного сталого розвитку територій / Л.В. Антонова, О.Ю. Стоян // Державне управління науково-освітнього забезпечення підготовки конкурентоспроможних фахівців у сфері цивільного захисту: збірник тез Всеукраїнської науково-практичної конференції, 16—17 квітня 2015 р. / За заг. ред. В.П. Садкового. — Х., 2015. — С. 147—149.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. — 2-е изд., доп. — М.: ОМЕГА-Л, 2004. — 580 с.
3. Домбровська С.М. Проблеми та перспективи розвитку державного управління: монографія / С.М. Домбровська, О.О. Гусаров, Ю.Е. Дуднева. — Х., УІПА, 2014. — 172 с.
4. Драган І.О. Напрями реалізації державної політики у сфері природокористування в Україні [Електронний ресурс] / І.О. Драган // Вісник Академії митної служби України. Сер.: Державне управління. — 2011.

— № 1. — С. 37—42. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2011_1_6.pdf

5. Євдокімов В.А. Концептуальні засади державного регулювання електроенергетичного сектору за кордоном / В.А. Євдокімов // Теорія та практика державного управління. — 2015. — № 2. — С. 297—302.

6. Кальченко В.М. Державне регулювання електроенергетичної галузі України: автореферат дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / В.М. Кальченко; Класич. приват. ун-т. — Запоріжжя, 2009. — 20 с.

7. Колесніченко А.С. Механізм державного регулювання взаємовідносин об'єктів електроенергетичного ринку / А.С. Колесніченко // Науковий вісник Ужгородського університету. — 2014. — Вип. 2 (43). — С. 33—38.

8. Перфілова О.Є. Державне регулювання електроенергетичного сектору України: автореферат дис. ... канд. екон. наук: 08.00.03 / О.Є. Перфілова; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. — Львів, 2012. — 20 с.

References:

1. Antonova, L.V. and Stojan, O.Yu. (2015), "Directions of state regulation in the context of integrated sustainable development of territories", Zbirka dopovidej na Vseukrains'kij naukovo-praktychnij konferentsii [Conference Proceedings of the Ukrainian Scientific and Practical Conference], Dergavne upravlinnja naukovo-osvitnogo zabezpechennjz pidgotovky konkurentospromozhnyh fahivciv u sferi cyvil'nogo zahystu [State administration of scientific and educational provision of training of competitive specialists in the sphere of civil protection], National University of civil protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine, pp. 147—149.
2. Atamanchuk, G. V. (2004), Teorija gosudarstvennogo upravlenija [Theory of Public Administration], 2nd ed, OMEGA-L, Moscow, Russia.
3. Dombrovska, S.M. Gusarov, O.O. and Dudneva, Yu. E. (2014), Problemy ta perspektyvy rozvytku gosudarstvennogo upravlinnja [Problems and prospects of development of public administration], UIPA, Kharkiv, Ukraine.
4. Dragan, I.O. (2011), "Directions of implementation of state policy in the sphere of nature using in Ukraine", Visnyk Akademii mytnoj slugby Ukrainy, [Online], vol. 1, available at: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/vamcudu_2011_1_6.pdf
5. Yevdokimov, V. A. (2015), "Conceptual bases of state regulation of the electric power industry abroad", Teorija ta praktyka dergavnogo upravlinnja, vol. 2, pp. 297—302.
6. Kal'chenko, V.M. (2009), "The state regulation of the electric power industry of Ukraine", Ph.D. Thesis, Public Administration, Classic private University, Zaporizhzhia, Ukraine.
7. Kolesnichenko, A.S. (2014), "The mechanism of state regulation of relations between the objects of the electricity market", Naukovyj visnyk Uzhgorodsk'ogo universytetu, vol. 2 (43), pp. 33—38.
8. Perfilova, O.E. (2012), "The state regulation of the electric power industry of Ukraine", Ph.D. Thesis, Economy, Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 04.09.2017 р.