

УДК 351.824.11

**В. А. Євдокімов**, здобувач Національного  
університету цивільного захисту України

### СУТНІСТЬ І СТРУКТУРА МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

*Досліджено сутність і структуру механізмів державного регулювання електроенергетичного сектора в Україні. Їхня будова вирізняється суб'єктом та об'єктом державного впливу, функціональним і ресурсним складниками, факторами впливу тощо. Крім того, визначено методичний інструментарій, що зумовлює поділ механізмів державного регулювання електроенергетичного сектора на правовий, організаційний і економічний. Уточнено принципи державного регулювання електроенергетичного сектора в Україні.*

Ключові слова: механізми державного регулювання; елементи; електроенергетична галузь.

*The features and structure of the mechanisms of state regulation by electrical energy sector in Ukraine are investigated. These mechanisms have own subject-object structure, functional and resource components, factors' influence etc. Moreover, it was determined methodological component that ensuring of the classification of mechanisms of the state regulation of the electrical energy sector (legal, organizational and economical). It was established the principles of the state regulation in the electrical energy sector.*

Key words: mechanisms of state regulation; components; electrical energy sector.

**Постановка проблеми.** Об'єктивні зміни власне в електроенергетиці й у змісті економічних відносин суб'єктів галузі в нашій країні потребують відповідних перетворень у системі державного регулювання. Власне кажучи, вітчизняна система державного регулювання електроенергетики динамічно змінюється під впливом трансформації економічних відносин між виробниками та споживачами енергії. Зазначена система трансформується, оновлюючи механізми державного регулювання, економічного та правового змісту процесу такого регулювання. Цьому оновленню, зокрема, сприяє вдосконалення чинного енергетичного законодавства, яке спрямоване на врегулювання відповідної сфери відносин. Отже, потрібно дослідити сутність та елементи механізмів державного регулювання електроенергетичної галузі в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Правові, організаційні, економічні, інформаційно-технічні та інші засади й засоби державного регулювання електроенергетичної галузю стали предметом дослідження С. Бедіна, О. Битяка, А. Дегтяра, Д. Дрожжина, В. Кальченко, Н. Кузьминчук, Н. Петрової, Б. Слупського, І. Франчук, В. Шведун та ін. Водночас у науково-практичній і науково-теоретичній площині зберігається значний інтерес до комплексної характеристики механізмів державного регулювання електроенергетичної галузі з урахуванням сучасних вимог і тенденцій.

**Мета статті** – дослідити сутність і будову механізмів державного регулювання розвитку електроенергетичного сектора в Україні, яке дасть змогу надалі ґрунтовніше підійти до оцінювання стану їх функціонування.

**Виклад основного матеріалу.** Система державного регулювання електроенергетики значно відрізняється від інших систем регулювання. При цьому загальний рівень розвитку галузі, кількість параметрів, які необхідно регулювати, рівень невизначеності інформації про стан цих параметрів дозволяють кваліфікувати її як складну багатопараметричну систему. Її основні елементи – механізми, що вимагають узгодженого регулювання економічних, технологічних, екологічних та інших аспектів діяльності суб'єктів електроенергоринку.

© В. А. Євдокімов, 2015

## Механізми державного управління

---

Зважаючи на положення та здобутки в науці державного управління, констатуємо, що окремо взятий механізм державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі становить комбінацію (симбіоз) таких елементів:

1) *процесів* (планувальних, організаційних, технологічних, оцінювальних, коригувальних, виробничих, стимулювально-мотиваційних, реформаційних тощо);

2) *державних і недержавних структурно-інституційних утворень* (суб'єктів державного впливу – органів державного регулювання (Президента і Парламенту України, яким підпорядкована та підзвітна Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики й комунальних послуг, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, місцеві органи виконавчої влади та інші) та об'єкта державного впливу, представленого суб'єктами, що провадять діяльність у сфері електроенергетики та на суміжних ринках);

3) *потоків, відносин і зв'язків* (прямі й зворотні) “між” і “всередині” цих утворень;

4) *ресурсної, функціональної, інструментальної, науково-теоретичної та науково-дослідної складових* (їх формують інформація, кадри, фінанси, освітньо-наукова й технічна бази тощо);

5) *факторів впливу, які можуть перероджуватися в ризики та небезпеки* (зовнішні та внутрішні).

Очевидно, що кожен із запропонованих елементів зазначеного механізму – підсистема, частина складнішої системи державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі, яку (систему) в дію приводить такий механізм. Дослідження показало, що передувати цій дії має наукове обґрунтування необхідності адекватного втручання держави в господарську діяльність суб'єктів електроенергетичного сектора. Таке втручання має на меті усунення та попередження виникнення диспропорцій на відповідному ринку, збалансоване задоволення їхніх інтересів шляхом прийняття рішень щодо реалізації не суто адміністративних, а регулювальних заходів держави, квінтесенція яких – заповнити позаринкові зони господарювання. До них належать: забезпечення енергетичної, екологічної, інформаційної та інших різновидів безпеки України. Тож, на нашу думку, потрібно детально розглянути елементи та визначити сутність механізму державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі України, у тому числі й ретроспективі, тобто крізь призму дослідження їх важливості, місця та генезису.

Аналіз концептуальних і методологічних напрацювань [1–3] дозволяє стверджувати, що внутрішній устрій будь-яких механізмів ґрунтується на науково-теоретичних засадах і положеннях, згідно з якими ці механізми визначаються насамперед метою. Вона разом із принципами становить науково-теоретичний складник механізму державного регулювання електроенергетичного сектора. Мета державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі формується з огляду на наявні умови й виклики, через що вона обмежена в часі та просторі, але має бути максимально охоплювальною, достовірною, прийнятною й досяжною. Власне, така мета визначається, зважаючи на принцип ієрархії інтересів і пріоритетів державноуправлінської діяльності в електроенергетичній галузі. На наш погляд, мета державного регулювання розвитку такої галузі полягає, з одного боку, в забезпеченні стабільної роботи єдиної енергетичної системи України, а з іншого – у побудові соціально й екологічно орієнтованої економіки за рахунок розвитку електроенергетичної галузі.

Щодо пріоритетних напрямів державного регулювання розвитку аналізованої галузі, то до них законодавець відніс здійснення реформи відповідного ринку й приватизаційних процесів, усунення перехресного субсидування, надання та забезпечення регулятора електроенергетичного ринку статусу незалежного суб'єкта державного регулювання (див. Програму економічних реформ на 2010–2014 рр.) [4]. Крім того, серед шляхів державного регулювання зазначеної галузі слід виокремити забезпечення підвищення результативності державних енергетичних компаній і державного управління ними, зокрема прозорості роботи означених суб'єктів електроенергетичного ринку, спрямування інвестиційного потоку на розвиток досліджуваного ринку

(на поновлювальну електроенергетику), його технічне оснащення, забезпечення конкуренції на цьому ринку за умов обмеження енергоресурсів і збільшення попиту на них.

Особливе місце в механізмі державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі належить принципам. По суті це вимоги, які висувуються як до суб'єктів державного регулювання, так і до об'єкта впливу. Незважаючи на соціально-економічну спрямованість відносин, які виникають у державі, в науці державному управлінню розгляду принципів як сутнісних категорій присвячено значну кількість публікацій, хоча так було не завжди. Однак досі існує проблема щодо систематизації принципів державного управління. На погляд Г. Атаманчука, Н. Мельтюхової та інших, уникнути труднощів під час такої систематизації можуть закономірності, адже вони первинні порівняно з принципами та визначають правила й механізми [1; 3]. На жаль, так вважають не всі вчені, зокрема Н. Виноградова, яка наполягає на первинності не закономірностей, а принципів [5]. Проте відповідно до найпоширенішого погляду в науці державного управління закономірності поділяються на загальні та спеціальні. З огляду на це та враховуючи предмет дослідження, до принципів державного регулювання розвитку електроенергогалузі слід зарахувати принципи, що становлять підґрунтя науково-теоретичних підходів (системного та ситуаційного): принципи державності, достатньої лібералізації, змішаної економіки, науковості, легітимності, послідовності, інтеграції, відкритості, прозорості (транспарентності), пріоритетності, доцільності, нелінійності, продуктивної взаємодії, конкурентності, організаційної, економічної й енергетичної ефективності, прогнозування, планування, програмування розвитку електроенергетичної галузі, раціональності й інноваційності.

Крім того, важливий принцип “само”, який передбачає, що в складній енергетичній системі мають відбуватися процеси самоорганізації, самоконтролю, саморозвитку тощо, які іноді все ж вимагають державної підтримки та контролю. Так, одне з основних завдань Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, – забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках [6, п. 3 пп. 7]. Здійснюючи державний контроль, слід пам'ятати про відносну незалежність учасників електроенергоринку в реалізації своїх цілей та інтересів.

Отже, специфіка принципів державного регулювання електроенергетичної галузі полягає в тому, що вони зумовлюють відбір того варіанта збалансування інтересів, наявних у цій галузі, який необхідний для їх задоволення та підвищення результативності державного регулювання.

Меті та принципам державного регулювання електроенергетичної галузі повинні відповідати *методи та засоби* державного регулювання, основними серед яких є правові, організаційні й економічні. Ці методи та засоби впливу становлять підґрунтя для класифікації державних механізмів, у тому числі тих, що мають регулювати електроенергетичну галузь. Тож можемо наполягати на виокремленні правового, організаційного й економічного механізмів державного регулювання цієї галузі.

Правовий механізм державного регулювання електроенергетичної галузі передбачає закріплення статусу й надання влади суб'єктам державного регулювання, застосування ними правових методів і засобів у межах визначеної компетенції, правове закріплення прав та обов'язків суб'єктів господарювання в цій галузі. Організаційний механізм державного регулювання електроенергетичної галузі полягає у визначенні порядку взаємодії суб'єктів та об'єкта державного впливу, якому має передувати розподіл функцій між органами державної влади, здійснення належного кадрового, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення державноуправлінської діяльності, розробку й затвердження правил електроенергетичного ринку, оцінювання показників стану функціонування такого ринку, прийняття державних програм, стратегій, концепцій, обґрунтування й установа ценової і тарифної політики в електроенергетиці, застосування пільг або санкцій до суб'єктів господарювання тощо. Щодо економічного механізму державного регулювання електроенергетичної галузі, то він характеризується системністю мети, завдань і засобів державного регулювання, а також акторів

## Механізми державного управління

---

(державних і недержавних структурно-інституційних утворень) в електроенергогалузі, що забезпечує максимально ефективне їх функціонування та раціональне використання природних енергоресурсів згідно з вітчизняними й міжнародними стандартами для забезпечення стабільного зростання економіки України та підвищення рівня життя її населення.

В умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно-командні методи управління можна застосувати фактично тільки до державних компаній, зокрема НЕК “Укренерго” в частині виокремлення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке передаватиме електричну енергію через магістральні та міждержавні мережі. Для акціонованих і приватизованих компаній “державне управління” щодо переходу до нової моделі ринку можливо тільки під час запровадження регуляторних методів управління, що потребує оновлення нормативно-правової бази регулювання суб’єктів, які працюватимуть за новою моделлю ринку електричної енергії, а також усунення негативних факторів (наприклад, перехресного субсидування одних споживачів за рахунок інших (дотаційні сертифікати). Для розв’язання цієї проблеми Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, постановами від 26.02.2015 р. № 220 [7] запроваджено поступове доведення тарифів на споживання електричної енергії, що відпускається населенню, до економічно обґрунтованого рівня. Це дасть змогу під час запровадження повномасштабного ринку електричної енергії скасувати перехресне субсидування у купівлі-продажу електричної енергії.

На нашу думку, правовий, економічний та організаційний механізми державного регулювання електроенергетичної галузі охоплюють:

- надання ліцензій на здійснення певних різновидів господарської діяльності в означеній галузі;
- формування тарифної політики;
- установлення порядку реалізації контролю за діяльністю суб’єктів ринку електроенергетики й інших учасників суміжних енергетичних ринків і відповідальності за порушення ними умов та правил здійснення господарської діяльності;
- здійснення організаційно-розпорядчої діяльності органів державної влади, яка потребує вироблення й реалізації рішень щодо вдосконалення функціонування та розвитку електроенергетичної галузі;
- планування (постановку цілей, шляхів, засобів і технологій їхнього досягнення), а також програмування як підготовку та впровадження програм економічного розвитку і прогнозування макроекономічних показників тощо. Прогнозування цих показників, планування, проміжне уточнення цілей державного регулювання в електроенергетичній галузі – не що інше, як попередження недоліків під час реалізації затверджених планів і прогнозів, а також забезпечення якісного стратегічного розвитку такої галузі. Саме розробка коротко-, середньо- та довгострокових планів і прогнозів у державному регулюванні останньої ґрунтується на формуванні й оцінюванні мети та завдань.

Уважаємо, що ефективність процесу планування в контексті державного регулювання електроенергетичної галузі досягається шляхом комплексного й масштабного оцінювання (кількісно-якісного) загроз, моніторингу наявних і латентних ризиків. Це зумовлює складність процесу та *комплексність механізму державного регулювання в електроенергетиці*, під яким слід розуміти сукупність цілей, принципів, функцій, форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава як суб’єкт регулювання впливає на об’єкт (електроенергетичну галузь) із метою забезпечити стабільну роботу єдиної електроенергетичної системи України й побудувати соціально- й екологоорієнтовану економіку за рахунок розвитку електроенергетичної галузі та передбачає інтеграцію вітчизняних електроенергетичних ринків з європейськими.

Здійснена систематизація й оновлення теоретико-методичного інструментарію процесу державного регулювання електроенергетичної галузі сприяє формалізації системи відносин суб’єктів оптового ринку електроенергії та розширює основи науково-методичного забезпечен-

ня формування органами влади стратегій, програм розвитку такої галузі, якому (забезпеченню) має передувати ґрунтовний аналіз стану функціонування механізмів такого регулювання.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Аналіз науково-методологічних напрацювань у межах дослідження дозволяє стверджувати, що ефективність процесу державного регулювання електроенергетичної галузі досягається шляхом реалізації низки функцій, а саме: цільової, планування, прогнозування, організації, контролю, мотиваційно-стимулювальної та безпеково-забезпечувальної. Це зумовлює комплексність механізму державного регулювання в електроенергетиці, до розуміння сутності якого мають застосовуватися системний та організаційно-функціональний підходи. Згідно з ними механізм приводить у рух всю систему державного регулювання в електроенергетиці, тобто він матеріалізує вплив держави на об'єкт, що являє собою організаційно-інституційну систему зі сталими зв'язками та відносинами. Цей вплив здійснюють легітимні органи державної влади крізь призму організаційно-функціонального вдосконалення й упровадження комплексу методів, засобів та іншого інструментарію для забезпечення стабільної роботи єдиної електроенергетичної системи України, а також для створення соціально- й екологоорієнтованої економіки в поєднанні з державноуправлінськими функціями щодо своєчасного запобігання й усунення відхилень у досягненні такої мети.

Структурно механізм державного регулювання розвитку електроенергетичної галузі містить такі елементи: 1) процеси; 2) структурно-інституційні утворення (суб'єкти й об'єкт державного впливу); 3) потоки, відносини та зв'язки (прямі й зворотні) “між” і “всередині” цих утворень; 4) ресурсний, функціональний, інструментальний, науково-теоретичний і науково-дослідний елементи; 5) фактори впливу, які можуть перероджуватися в ризики та небезпеки (зовнішні й внутрішні).

Названі складники в електроенергосекторі за своєю природою дуалістичні, тобто можуть набувати як позитивного характеру, так і негативного. Тож важливо унеможливити їхній дестабілізаційний вплив, зокрема, брак конкуренції, дисбаланс, низьку якість, тінізацію, корупцію, нерациональне використання ресурсів. Крім того, слід доповнити формулювання наявних принципів державного регулювання в електроенергетиці.

### Список використаних джерел:

1. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г. В. – 2-е изд., доп. – М. : ОМЕГА-Л, 2004. – 580 с.
2. Бедін С. В. Державне регулювання електроенергетичного ринку в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / С. В. Бедін ; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2013. – 20 с.
3. Мельтюхова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтюхова. – Х. : Магістр, 2010. – 204 с.
4. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
5. Виноградова Н. Еволюція науково-теоретичних підходів до визначення понять “закон”, “закономірність” та “принцип” у теорії державного управління / Н. Виноградова // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – Вип. 1 (31). – С. 36–45.
6. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715/2014>
7. Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню [Електронний ресурс] : постанова Національної комісії, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 26.02.2015 р. № 220. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0231-15>