

УДК 351.824.11

Євдокімов Володимир Анатольєвич, член Національної комісії регулювання електроенергетики та комунальних послуг (НКРЕ КП), м. Київ, Україна. Вул. Смоленська, 19, м. Київ, Україна, 03057

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ

У статті пропонується розглянути, які методи управління в умовах діючого оптового ринку електричної енергії, а також в повномасштабному ринку електричної енергії і на перехідних етапах до нього, держава може використовувати для ефективного впливу на розвиток ринкових відносин в галузі та залучення інвестицій.

Evdokimov Vladimir Anatolievich, член Национальной комиссии регулирования электроэнергетики (НКРЭ КУ), г. Киев, Украина. Ул. Смоленская, 19, г. Киев, Украина, 03057

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ

В статье предлагается рассмотреть, какие методы управления в условиях действующего оптового рынка электрической энергии, а также в полномасштабном рынке электрической энергии и на переходных этапах к нему, государство может использовать для эффективного влияния на развитие рыночных отношений в отрасли и привлечения инвестиций.

Evdokimov Vladimir Anatolievich, member of the National commission of adjusting an electroenergy, Kyev, Ukraina. Smolenskaya st., 19, Kyev, Ukraina, 03057

STATE ADMINISTRATION IS IN ELECTROENERGY SECTOR

It is suggested to consider in the article, what methods of management in the conditions of active wholesale market of electric energy, and also in the polnomasshtabnom market of electric energy and on the transitional stages to him, the state can use for effective influence on development of market relations in industries and bringing in of investments.

Постановка проблеми

Методи державного управління в електроенергетиці України розвивалися одночасно із структурною перебудовою та розвитком ринкових відносин в галузі. Умовно методи державного управління можна розподілити на командно – адміністративні, законодавчі, регуляторні. Кожний з цих методів використовувався на певному етапі запровадження ринкових відносин в електроенергетиці та створенні оптового ринку електричної енергії.

Так, фактично вся структурна перебудова в галузі, виділення суб'єктів в окремі підприємства за видами діяльності (виробництво електричної енергії, передача електричної енергії магістральними мережами, розподіл та постачання електричної енергії) проводилася адміністративно – командними методами Міністерством енергетики та вугільної промисловості (Міненерговугілля, раніш - міністерство енергетики). З прийняттям від 16.10.1997 N 575/97-ВР Закону «Про електроенергетику», який обумовив роботу та функціонування підприємств галузі в ринкових умовах, створення підприємства ДП «Енергоринок», як єдиного оптового покупця – продавця електричної енергії, розпочався процес поступового переходу від адміністративних методів управління до законодавчих та регуляторних. Особливо перехід до законодавчих та регуляторних методів посилювався з проведенням приватизації генеруючих компаній ТЕС та енергопостачальних компаній. Фактично, на сьогодні Міненерговугілля не має важелів управління та адміністративного впливу на діяльність генеруючих компаній теплових електростанцій, енергопостачальних компаній та інших підприємств електроенергетики, які є приватними.

Основні завдання

Основною функцією управління Міненерговугілля на даному етапі є, разом із забезпеченням сталої роботи єдиної енергетичної системи країни, імплементація актів Європейського Союзу, в яких враховані базові принципи європейського законодавства в енергетичній галузі, шляхом розроблення законодавчих та нормативно-правових актів для

забезпечення виконання Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікованого Законом України від 15.12.2010 № 2787-VI (далі – Договір Енергетичного Співтовариства).

З урахуванням другого та третього пакетів Енергетичного Співтовариства, в Україні прийнято Закон України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» від 24 жовтня 2013 № 663-VII, яким запроваджується повномасштабний ринок електричної енергії і змінюються взаємовідносини між суб'єктами діючого оптового ринку електричної енергії. Тобто при переході до повномасштабних ринкових відносин в електроенергетиці держава відповідно до умов, які склалися на оптовому ринку електричної енергії, застосовує не командно-адміністративні методи управління, а законодавчо-нормативні, що відповідає більш цивілізованому розвитку суспільства і без яких неможливо запровадити регуляторні методи управління, які на сьогодні є найбільш ефективними в ринкових умовах.

Законодавчо-нормативні та регуляторні методи управління взаємопов'язані, так як базуються на розробці та впровадженню законодавчих та нормативно-правових актів, які обумовлюють діяльність не тільки суб'єктів, що працюють в ОРЕ, але і таких органів державного управління, як Міненерговугілля, Мінекономіки, Мінфін, Антимонопольний Комітет тощо. Законодавчо-нормативні методи управління повинні чітко визначати роль, задачі та місце центральних та місцевих органів виконавчої влади, колегіальних органів в управлінні галуззю, так як ці органи зобов'язуються державою виконувати відповідні функції для чого їм на законодавчому рівні надаються певні права. Тобто законодавчо-нормативні методи управління визначають в законах та інших нормативних актах права та обов'язки органів державного управління, які вони мають використовувати для забезпечення ефективного функціонування як електроенергетичного сектору економіки, так і національного господарства в цілому. Як правило, в законотворчості не вказується назва органів виконавчої влади через різні структурні перебудови та часту зміну назви міністерств та відомств. Але це призводить до колізій, так як не дає можливості чітко визначити орган державного управління, на якого йде посилання в законі і який можна ідентифікувати з діючим на сьогодні відповідно до наданих йому функцій та напрямків діяльності.

Так наприклад, в статті 8 Закону України «Про електроенергетику» визначено, що державне управління в електроенергетиці здійснюють центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі. Тобто відповідно до цієї статті діє два центральні органи виконавчої влади, один з яких формує, а другий реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі. Якщо центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, можна ідентифікувати з діючим на сьогодні Міненерговугілля, то щодо визначення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі, виникає питання, який це орган виконавчої влади. Це також стосується статті 27 «Державне управління та регулювання ринку електричної енергії» Закону «Про засади функціонування ринку електричної енергії України», де в п.1 даної статті вказано, що державне управління у сфері функціонування ринку електричної енергії здійснює Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі, а також інші органи виконавчої влади у межах повноважень, визначених законом. Тобто якби підтверджується наявність двох центральних органів виконавчої влади, один з яких формує, а другий реалізує державну політику в електроенергетичному комплексі. Але при аналізі п.3 та 4 даної статті, які стосуються повноважень наведених центральних органів виконавчої влади, зокрема щодо функцій затвердження таких галузевих нормативних документів як кодекс електричних мереж, методики визначення доступної пропускної спроможності міждержавних електричних мереж, порядку підготовки плану розвитку об'єднаної енергетичної системи на

наступні 10 років тощо, та функцій реалізації, які включають формування та затвердження балансу теплової та електричної енергії об'єднаної енергетичної системи, проведення моніторингу та оцінка виконання плану розвитку об'єднаної енергетичної системи на наступні 10 років, здійснення та забезпечення виконання інших заходів, можна прийти до наступного висновку.

Формування державної політики та реалізація державної політики в електроенергетичному комплексі є в Україні функціями одного центрального органу виконавчої влади – Міненерговугілля, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Тому, на наш погляд, при застосуванні законодавчо – нормативних методів для визначення органів державного управління необхідно чітко вказувати їх кількість та функції і не розподіляти функції, що належать одному існуючому суб'єкту, який здійснює державне управління в електроенергетичному комплексі (Міненерговугілля) між кількома, які є віртуальними і які не має можливості ідентифікувати. Це особливо важливо для суб'єктів, що працюють в ОРЕ і в електроенергетичному комплексі, для поняття який орган виконавчої влади, якого рівня є органом державного управління, що забезпечує ефективність їх діяльності. З іншого боку і для органу виконавчої влади необхідно забезпечити прозорість його ідентифікації для уникнення непорозумінь з суб'єктами, що працюють в електроенергетичному комплексі, щодо його прав та обов'язків визначених законодавчо.

Відхід від адміністративно-командних методів управління, зміна форм власності, структурна перебудова, і у зв'язку з цим зменшення впливу та важелів управління з боку Міненерговугілля, як центрального органу виконавчої влади, на суб'єктів електроенергетичного комплексу, призвело до потреби в органі, що насамперед буде управляти діями суб'єктів на оптовому ринку електричної енергії при купівлі – продажу ними електричної енергії, а також передачі, розподілу та постачанні її споживачам. Таким колегіальним органом є Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП, раніш - Національна комісія з питань регулювання електроенергетики, яка була створена Указом президента України від 8.12.1994 №738/94).

Основними функціями НКРЕКП є регулювання діяльності суб'єктів електроенергетики при купівлі–продажу електричної енергії на оптовому ринку, а також забезпечення ефективного постачання електричної енергії споживачам, в тому числі населенню, за прийнятними цінами, виходячи з економічно обґрунтованих витрат. Регуляторні методи управління відрізняються від адміністративно – командних тим, що не повинні базуватись на «сію мінутній доцільності», а направлені на створення рівного доступу та забезпечення конкурентних умов роботи на оптовому ринку електричної енергії, захисту прав споживачів, обмеженню монопольного становища суб'єктів при купівлі – продажу електричної енергії.

НКРЕКП здійснює регулювання суб'єктів, що працюють в оптовому ринку електричної енергії (ОРЕ) наступними методами:

- шляхом ліцензування видів діяльності з виробництва електричної енергії, передачі електричної енергії магістральними та розподільчими мережами, поставки електричної енергії споживачам по регульованому та нерегульованому тарифу, оптового постачання електричної енергії;
- тарифо та ціноутворення для окремих виробників, які мають монопольне становище на ОРЕ (НАЕК «Енергоатом»), або не можуть працювати на ньому за ринковими правилами через специфіку свого виробництва (ГЕС, ТЕЦ, відновлювані джерела енергії);
- встановлення тарифів на монопольні види діяльності з передачі електричної енергії магістральними та розподільчими мережами, з постачання електричної енергії за регульованим тарифом;
- встановлення єдиних тарифів для споживачів та диференційованих тарифів за періодами часу;
- встановлення тарифів для населення;

– розробки нормативних актів щодо діяльності суб'єктів на ОРЕ (погодження внесення змін до Правил ОРЕ, недопущення застосування ринкової влади окремими суб'єктами, що працюють на ОРЕ, інвестиційні програми тощо).

Значне нормативно – правове забезпечення, яке розробляє та затверджує НКРЕКП, зробило можливим розвиток ринкових відносин на ОРЕ та перехід до повномасштабного ринку двосторонніх договорів, ринку на добу наперед та балансуєного ринку, що відповідає третьому пакету Енергетичного Співтовариства через реалізацію Закону «Про засади функціонування ринку електричної енергії України». Основну роль в запровадженні даного Закону будуть мати регуляторні методи управління, які повинні забезпечити в умовах існуючою на теперішній час економічної кризи, розв'язання проблеми боргів, відокремлення видів діяльності з передачі та постачання електричної енергії, відокремлення системного оператора від оператора передачі магістральними мережами, тощо. Також необхідно забезпечити ефективну роботу державних компаній та інших суб'єктів, що будуть працювати на ринку електричної енергії і які будуть учасниками Фонду врегулювання вартісного дисбалансу щодо безбитковості їх роботи. В умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно – командні методи управління можна застосувати в нинішніх умовах фактично тільки до державних компаній, зокрема НЕК «Укренерго» в частині виділення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке буде здійснювати передачу електричної енергії магістральними та міждержавними мережами.

Державне управління акціонованих та приватизованих компаній при переході до нової моделі ринку можливо тільки при запровадженні регуляторних методів управління, що потребує оновлення нормативно – правової бази регулювання суб'єктів, що будуть працювати за новою моделлю ринку електричної енергії, а також усунення негативних факторів, зокрема перехресного субсидування одних споживачів за рахунок інших (дотаційні сертифікати). Для вирішення цієї проблеми НКРЕКП постановами від 26.02 2015 р. № 220 запровадило поступове доведення тарифів на споживання електричної енергії, що відпускається населенню, до економічно обґрунтованого рівня, що дасть можливість при запровадженні повномасштабного ринку електричної енергії скасувати перехресне субсидування при купівлі – продажу електричної енергії.

Регулювання діяльності вищезазначеними методами суб'єктів, що працюють на ОРЕ здійснюється через розробку та затвердження відповідних нормативних актів (Постанов НКРЕКП), виконання яких є обов'язковим для всіх суб'єктів, які отримали ліцензію і є членами ОРЕ, зокрема:

- інструкцію про порядок видачі ліцензій на право провадження господарської діяльності у сферах електроенергетики та тепlopостачання;
- умови та правила провадження ліцензованої діяльності;
- порядки (методики) формування цін і тарифів на товари (послуги), що виробляються (надаються) суб'єктами що провадять діяльність у сфері електроенергетики;
- правила користування електричною енергією;
- порядок формування інвестиційних програм;
- правила приєднання електроустановок до електричних мереж;
- методику розрахунку плати за приєднання електроустановок до електричних мереж;
- порядок фінансування послуг з приєднання електроустановок до електричних мереж;
- порядок проведення аукціону щодо доступу до пропускної спроможності міждержавних електричних мереж України;
- правила надання і погодження технічних умов на підключення до мереж (споруд) електроенергетики;
- алгоритми розподілу коштів;
- типові форми господарських договорів, у тому числі на приєднання електроустановок до електричних мереж;

– економічні коефіцієнти нормативних технологічних витрат електроенергії, а також критерії визначення класів споживачів електричної енергії, диференційованих за ступенями напруги тощо;

– інші нормативно-правові акти, передбачені законодавством в інших сферах, що регулюються НКРЕКП.

Окремо необхідно зазначити, що на сьогодні НКРЕКП регулює не тільки взаємовідносини в виробництві, передачі та постачанні електричної енергії, як це було визначено при проведенні структурної перебудови в 90 –х роках в електроенергетиці, а також включає державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення, на ринках газу (природного та газу іншого походження), нафти та нафтопродуктів, а також перероблення та захоронення побутових відходів. Відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, що (затверджено Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014) основними завданнями діяльності НКРЕКП, окрім регулювання природних монополій та діяльності на суміжних ринках, є:

– збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави;

– сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів;

– забезпечення проведення цінової і тарифної політики, впровадження стимулюючих методів регулювання цін;

– захист прав споживачів;

– обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей тощо.

Таким чином, в електроенергетичному комплексі застосування регуляторних методів управління, зокрема ринком електричної енергії, разом з законодавчо – нормативними та адміністративно – командними, направлено на забезпечення розвитку та впровадженню ринкових відносин, підвищенню ефективності роботи та економічного розвитку не тільки суб'єктів, що працюють на ринку електричної енергії, але і на суміжних ринках національного господарства країни.

– економічні коефіцієнти нормативних технологічних витрат електроенергії, а також критерії визначення класів споживачів електричної енергії, диференційованих за ступенями напруги тощо;

– інші нормативно-правові акти, передбачені законодавством в інших сферах, що регулюються НКРЕКП.

Окремо необхідно зазначити, що на сьогодні НКРЕКП регулює не тільки взаємовідносини в виробництві, передачі та постачанні електричної енергії, як це було визначено при проведенні структурної перебудови в 90 –х роках в електроенергетиці, а також включає державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на суміжних ринках, у сферах тепlopостачання, централізованого водopостачання та водовідведення, на ринках газу (природного та газу іншого походження), нафти та нафтопродуктів, а також перероблення та захоронення побутових відходів. Відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, що затверджено Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014) основними завданнями діяльності НКРЕКП, окрім регулювання природних монополій та діяльності на суміжних ринках, є:

- збалансування інтересів суб'єктів господарювання, споживачів і держави;
- сприяння розвитку конкуренції у сферах виробництва і постачання електричної та теплової енергії, на ринку природного газу, а також перероблення побутових відходів;
- забезпечення проведення цінової і тарифної політики , впровадження стимулюючих методів регулювання цін;
- захист прав споживачів;
- обмеження впливу суб'єктів природних монополій на державну політику та сприяння конкуренції на суміжних ринках з метою забезпечення ефективного функціонування відповідних галузей тощо.

Таким чином, в електроенергетичному комплексі застосування регуляторних методів управління, зокрема ринком електричної енергії, разом з законодавчо – нормативними та адміністративно – командними, направлено на забезпечення розвитку та впровадженню ринкових відносин, підвищенню ефективності роботи та економічного розвитку не тільки суб'єктів, що працюють на ринку електричної енергії, але і на суміжних ринках національного господарства країни.

Список використаної літератури:

1. Закон України № 663-VII "Про засади функціонування ринку електричної енергії України".
2. Євдокімов В. А., Комова С. К., Вишинський О. С. Алгоритм функціонування фонду врегулювання вартісного дисбалансу // Энергосбережение · Энергетика · Энергоаудит. – № 6 (124).– 2014. – С. 29–42.

Refereces:

1. Law of Ukraine № 663-VII "About principles of functioning of market of electric energy of Ukraine" [Zakon Ukrainy № 663-VII «Pro zasady funktsionuvannya elektrychnoi energii Ukrainy»].
2. Evdokimov V. A., Komova S. K., Vyshynskiy A. S. Algorithm of functioning of fund of settlement of cost disbalance [Algorinm funktsionuvannya fondu vreguliuвання vartisnogo disbalansu] // Energy saving · Power engineering · Energy audit. – № 6 (124).– 2014. – P. 29–42.

Поступила в редакцію 15.04 2015 г.