

УДК 620.9.001.76:32(477)

Бова Тетяна В'ячеславівна,

*професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування
Національного університету водного господарства
та природокористування (м. Рівне),
професор кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету (за сумісництвом),
доктор наук з державного управління, доцент*

СУЧАСНИЙ СТАН І НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕГУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ

***Анотація.** У статті оцінено й охарактеризовано сучасний стан і напрямки вдосконалення інституційного забезпечення регулювання вітчизняного енергетичного сектору України; проаналізовано діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики; надано практичні рекомендації щодо забезпечення енергоефективності.*

***Ключові слова:** державне управління, державна енергетична політика, енергоефективність.*

Бова Т.В. Современное состояние и направления совершенствования системы институционального обеспечения регулирования отечественного энергетического сектора.

***Аннотация.** В статье оценено и охарактеризовано современное состояние и направления совершенствования институционального обеспечения регулирования отечественного энергетического сектора Украины; проанализирована деятельность Национальной комиссии, которая осуществляет государственное регулирование в сфере энергетики; внесены практические рекомендации по обеспечению энергоэффективности.*

***Ключевые слова:** государственное управление, государственная энергетическая политика, энергоэффективность.*

Bova T.V. Current status and directions for improvement of institutional support for national regulation of the energy sector.

***Annotation.** This paper evaluated and characterized the current state and trends of improvement of institutional support for national regulation of the energy sector of Ukraine, analyzes the activities of the National Commission for the State Regulation of Energy, made practical recommendations on energy efficiency.*

***Keywords:** public administration, government energy policy, energy efficiency.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Повноваження в галузі енергетичної політики мають кілька органів загальнодержавного

рівня, зокрема Міністерство енергетики та вугільної промисловості України (Міненерговугілля України), Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), Антимонопольний комітет, Державна інспекція ядерного регулювання України та інші. Отже, як бачимо, в Україні сформовано широку мережу державних інституцій, що покликані формувати енергетичну політику та забезпечити ефективний розвиток паливно-енергетичного комплексу в державі. Нагальними завданнями є посилення політики енергоефективності, щоб скоротити споживання енергії населенням, транспортом, комерційним і громадським секторами, модернізування системи централізованого тепlopостачання, щоб скоротити енергоспоживання, забезпечити постачання тепла та отримання споживачами вигод у вигляді надійності та, в більш достроковій перспективі, зменшення рахунків за енергію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасність і перманентна актуальність проблем радикального вдосконалення державної політики розвитку енергетики в Україні підтверджується активізацією наукового інтересу з боку вітчизняної та зарубіжної спільноти до проблем регулювання енергетичного сектору. Вирішенню наукових завдань у сфері енергетики присвячено роботи О. Амоші, В. Бушуєва, О. Валевського, В. Корженко, О. Сидорчука, О. Стельмаха, В. Тертичка та інших.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Разом із тим існує проблема досить слабкої координованості діяльності зазначених вище міністерств і відомств, що відповідно впливає на якість формування енергетичної політики.

Формулювання цілей статті. Метою цієї статті є оцінювання та характеризувати сучасного стану та напрямків удосконалення системи

інституційного забезпечення регулювання українського енергетичного сектору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Усі міністерства, відомства та регулювальні органи у сфері енергетичної політики повинні брати активну участь у розробці та реалізації енергетичної політики України. Відповідальність за розробку енергетичної стратегії, моніторинг результатів і здійснення всіх заходів має бути зосереджено в одному провідному міністерстві [1].

Крім цього, вони повинні продовжити діяльність зі збільшення прозорості та рівня консультацій щодо запропонованих стратегій, політики та законодавства для отримання зауважень від громадськості, промисловості та інших зацікавлених сторін. Ці інститути повинні спрямувати свої зусилля на поліпшення енергетичної безпеки шляхом нарощування видобутку нафти та природного газу; скорочення споживання природного газу централізованим теплопостачанням (що зменшить залежність від імпорту газу); модернізувати газотранспортну систему для підвищення її ефективності та диверсифікації поставок через взаємозв'язки з ринками Центральної Європи; повністю реалізувати потенціал країни щодо розробки відновлювальних енергоресурсів, зокрема біогазу та муніципальних відходів для виробництва тепла та електроенергії; заохочувати та мобілізувати інвестиції в інфраструктуру, необхідну для підвищення результативності та ефективності всієї системи постачання енергії; упровадити збалансовану нормативно-правову базу для розвитку відновлюваних джерел енергії (зокрема біомаси та біогазу) та зберігати позиції в атомній енергетиці; залучати більше вуглецевих інвестицій та вживати заходів для реалізації Директиви ЄС щодо великих спалювальних установок.

Реформування паливно-енергетичного комплексу неможливе без запровадження сучасних механізмів регулювання ринків природних монополій та утворення незалежного органу регулювання, оскільки лише

незалежний регуляторний орган здатен збалансувати інтереси всіх учасників енергетичного ринку та забезпечувати прозорість їх взаємовідносин. Процес лібералізації газових ринків від адміністративних засобів регулювання може призвести до закріплення прозорих, економічно ефективних і 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), яку було створено 1994 року Указом Президента України №738 «Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики [2] з метою забезпечення ефективності функціонування енергетичної галузі країни. Слід зазначити, що до цього часу НКРЕ не мала реальної незалежності в ухваленні рішень через невизначений законодавчий статус, що дозволяло уряду або Президенту безпосередньо втручатися в її роботу. Однією з головних причин потреби 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»).

Незважаючи на деякі поліпшення в сфері регулювання повноважень НКРЕ, слід зазначити, що законодавство є фрагментарним, не враховує низки додаткових вимог, які висуваються Європейським Союзом.

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; слід забезпечити регулятору абсолютну фінансову та інституційну незалежність за рахунок отримання прибутку від видання ліцензій, а не за рахунок бюджетних коштів [3].

Необхідними для цієї ролі є такі 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 [4, с. 6].

Для того щоб менеджмент регуляторного органу був незалежним від впливу бізнесу, практикується затвердження двох вимог: це, 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 визначено 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. Як державні службовці 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 наглядової ради бізнес-структур. Це все, на нашу думку, повною мірою забезпечує незалежну роботу членів НКРЕ.

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

В Україні фінансування витрат на забезпечення діяльності Комісії відбувається за рахунок коштів загального фонду Державного бюджету.

План видатків НКРЕ затверджується Головою за погодженням з Міністерством фінансів. Видатки НКРЕ зазвичай є нижчими, ніж кошти, які надходять від сплати за ліцензії, що були видані НКРЕ. Такий стан справ свідчить про низьку фінансову незалежність регуляторного органу. У зв'язку з цим варто створити спеціальний фонд Державного бюджету для фінансування НКРЕ, до якого зараховуватимуть і надходження від сплати за видані НКРЕ ліцензії.

Отже, загальними вимогами до регуляторного органу в сфері енергетики є автономність, компетентність і 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. Зазначене дозволяє стверджувати про потребу розробки та запровадження таких заходів: законодавчого закріплення статусу НКРЕ як незалежного позавідомчого постійно діючого державного органу; детальної виписки процедури формування НКРЕ з можливістю замінити чинну процедуру – формування Президентом колегіальної участі інших органів виконавчої та законодавчої влади; законодавчого закріплення процедури й умов звільнення/зміщення Голови та членів НКРЕ для зменшення політичних причин такої ситуації; закріплення процесу формування бюджету НКРЕ для попередження фінансової залежності від уряду; передбачення інших, окрім як з Державного бюджету, способів наповнення бюджету регулятора; доповнення наявного переліку прав ліцензійної та тарифної політики повноваженнями, які передбачені Третім законодавчим пакетом ЄС; законодавчого закріплення за НКРЕ обов'язку моніторити безпеку постачання енергетичних ресурсів, зокрема через оцінювання балансів і прогнозних балансів, моніторинг якості мереж, контроль тендерних процедур з будівництва нових потужностей; розширення права НКРЕ у сфері розробки інвестиційної політики, зокрема в залученні коштів для поліпшення якості мереж; визначення обов'язкового переліку інформації,

присутньої в щорічному звіті НКРЕ, а також передбачення права участі компаній, інших органів влади та неурядового сектору у формуванні проектів рішень; визначення переліку органів, перед якими НКРЕ зобов'язана щороку звітуватися (парламент, уряд, Президент), і обов'язковість оприлюднення звіту НКРЕ; закріплення потреби щорічного зовнішнього аудиту Комісії.

Вирішення проблеми незалежного регулятора на енергетичному ринку України дозволить зробити важливий крок на шляху реформування паливно-енергетичного комплексу, демонополізації ринків і встановлення економічно обґрунтованих тарифів.

Іншим важливим питанням, що потребує вирішення й удосконалення в Україні, є побудова ефективної системи управління енергоефективністю. Підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів, тобто енергоефективності, є надзвичайно важливим завданням, що спрямоване на вирішення нагальних проблем, пов'язаних зі змінами клімату, забрудненням навколишнього середовища, соціально-економічним розвитком та енергетичною безпекою країни.

Досвід підказує, що вірогідність досягнення успішних результатів заходів з енергоефективності збільшується за наявності ефективної системи управління. Зазначена система становить собою поєднання законодавчої бази та механізмів фінансування, інституційної організації та механізмів координування, спрямованих на підтримку реалізації стратегій, політики та програм енергоефективності. Так, надзвичайно важливу роль у системі управління енергоефективністю під час реалізації політики та законодавства, заходів з оцінювання та поширення інформації відіграють державні агентства з енергоефективності.

Відповідно, перед державними органами управління стоїть важливе завдання – знайти найкраще організаційне рішення для досягнення результатів підвищення енергоефективності, зокрема дати відповідь на такі питання: якого виду організації слід створити; яким чином буде

фінансуватися відомство та його програми; хто забезпечить контроль і відповідальність та ін.

На сьогодні в Україні діє Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (ДАЕЕ України), що є правонаступником Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів і Державної інспекції з енергозбереження – урядового органу державного управління, що діяв у системі Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів.

ДАЕЕ України відповідно до покладених на нього завдань: уносить на розгляд Міністра пропозиції щодо формування державної політики у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива і забезпечує її реалізацію; розробляє державні цільові програми, погоджує галузеві та регіональні програми у сферах ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, здійснює контроль за виконанням державних цільових програм у цій сфері; забезпечує створення системи моніторингу показників енергетичного балансу України, бере участь у розробленні державних і регіональних паливно-енергетичних балансів; забезпечує функціонування системи енергетичного аудиту та запровадження системи енергетичного менеджменту та ін. [5].

Забезпечення інтегрування енергоефективності в державне управління включає створення інститутів у межах державних структур. Важливе значення має створення підрозділів з енергоефективності в міністерствах, що відповідають за енергетику, та у виконавчих енергетичних агентствах.

Створення таких виконавчих агентств – це лише частина інституційного розвитку. Слід також працювати з іншими державними

зкладами або міністерствами, зокрема в сфері будівництва, освіти, промисловості, транспорту, для забезпечення інтеграції ефективності в інші сфери діяльності уряду.

До основних вимог до (ідеального) дієвого інституту в сфері енергоефективності відносять легітимність і повноваження на здійснення діяльності. Інститут повинен мати достатню легітимність і повноваження для мобілізації споживачів енергії в державному та приватному секторі, що вимагає чіткого мандату та державної підтримки на найвищому рівні в межах чітко визначеної політики; широкі керівні повноваження. Він повинен мати широкі керівні повноваження та можливість діяти швидко. Основну увагу інститут у галузі енергоефективності повинен надавати заохоченню та переконанню, а не керуванню та контролю, що становить собою зовсім іншу мету порівняно з цілями традиційних державних структур; достатнє фінансування; людські ресурси. Він повинен мати достатні людські ресурси, а саме кваліфікований персонал, що здатен виконувати широке коло завдань зі стимулювання енергоефективності [6].

Крім цього, можна навести низку інших чинників та умов, що повинні забезпечити дієву організацію з енергоефективності. До них належать такі: потреба чіткого розподілу обов'язків уряду та інституту в галузі енергоефективності; потреба чіткого розподілу обов'язків різних інститутів у цій галузі; політика в цій галузі повинна бути інтегрована в інші види галузевої політики; інститути в цій галузі повинні бути більш тісно пов'язані з ринком, а підхід на основі «команди та контролю» повинен застосовуватися меншим обсягом; діяльність і фінансування повинні здійснюватися постійно; обов'язковість розробки ефективних систем моніторингу, оцінювання та зворотного зв'язку; потреба зміцнення міжнародного співробітництва.

Слід зазначити, що в цілому існує п'ять різновидів організацій у галузі енергоефективності: узагальнені державні енергетичні органи, спеціалізовані державні органи в галузі енергоефективності/чистої енергії;

незалежні державні органи в цій галузі або напівдержавні корпорації; НУО з енергоефективності/чистої енергії; державно-приватні партнерства з енергоефективності/чистої енергії. Вибір типу організації повинен відбивати історичний розвиток, ситуацію в країні, синхронізуватися із завданнями, що стоять перед галуззю та енергоефективністю, чинними інститутами та багатьма іншими чинниками [7].

Найбільш ефективною організаційною схемою для розробки й управління програмою підвищення енергоефективності та будь-якої наступної діяльності в Україні є створення Регіонального агентства з енергоефективності, завданням якого буде сприяння підвищенню ефективності використання енергії в регіонах [8].

Конкретні форма та підзвітність Агентства має бути визначено в Законі про енергозбереження. До основних обов'язків Агентства повинна належати і координація діяльності з підвищення енергоефективності (програми, проекти, заходи та інше) в регіоні. З цією метою Агентство повинно встановлювати та підтримувати тісні зв'язки з усіма гравцями на полі енергоефективності (споживачі енергії та організації, які представляють їх інтереси, провайдери обладнання та енергетичних послуг, міжнародні/двосторонні донори, що фінансують проекти з підвищення ефективності використання енергії тощо). Концепція «координація» передбачає, що Агентство повинно мати інформацію про цю діяльність, ретельно відслідковувати процес її реалізації та результати, а також за потреби сприяти; координація не означає контроль за цією діяльністю з боку Агентства, а навпаки – організація повинна дозволяти та заохочувати зацікавлені сторони до вільної реалізації заходів з підвищення енергоефективності; діяти як консультант при Адміністрації області з питань стратегії та політики підвищення енергоефективності; керувати регіональною програмою підвищення енергоефективності (розробка підпрограм і конкретних дій, маркетинг програми, моніторинг та оцінювання результатів програми, управління бюджетом проектів,

здійснення енергетичних досліджень тощо); збирати та обробляти інформацію про діяльність з підвищення енергоефективності та в разі потреби надавати рекомендації Адміністрації області щодо додаткових заходів або корегування дій; надавати інформацію та консультації (можливо через сервісні компанії) в усіх сферах підвищення енергоефективності; координувати діяльність муніципальних енергоменеджерів.

Висновки з даного дослідження. Отже, забезпечення енергоефективності в будь-якій країні вимагає загальних зусиль в усіх секторах економіки, а не лише відповідальності національних урядів. Для розробки та аналізу політики, а також виконання національних програм з енергоефективності слід створювати національні агентства з енергоефективності. Діяльність у загальнонаціональному масштабі також повинна супроводжуватися діяльністю на регіональному та місцевому рівні. Оскільки на національному рівні ключову роль у дієвості національної політики в сфері енергоефективності відіграють національні інститути, на регіональному рівні наявність і дієвість регіонального агентства з енергоефективності є ключовим елементом успішної енергетичної політики в регіоні.

Перспективи подальших розвідок. Міста та райони постають ще одним рівнем, на якому можливе ефективне здійснення діяльності в сфері енергоефективності, а спеціальні інститути можуть істотно впливати на споживання енергії на місцевому рівні.

Агентства з енергоефективності повинні бути забезпечені фінансовими та людськими ресурсами, мати достатню легітимність і повноваження. Також бажана наявність правової основи, оскільки вона надає статус і стабільність органу в сфері енергоефективності. Важливо розуміти, що немає єдиного організаційного рішення для таких агентств і схема органу управління повинна віддзеркалювати вимоги до реалізації енергетичної політики в країні або регіоні.

Список використаних джерел

1. Огляд енергетичної політики в Україні, 2012.
2. Указ Президента України «Про питання Національної комісії регулювання електроенергії України №1167 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
3. Петренко І. Ціна незалежності регулятора на ринку газу України : [Електронний ресурс] / І. Петренко. – Режим доступу: <http://ua-energy.org>.
4. У пошуках справедливого арбітра, яким має бути незалежний регулятор ринку газу в Україні. – К., 2010.
5. Указ Президента України «Про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України» (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента №134/2012 від 22.02.2012 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
6. Эволюция и роль институтов в области энергоэффективности в разработке и выполнении политики и программ // Документ PEEREA. – 2001. – №26.
7. Управление энергоэффективностью: справочное руководство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.iea.org.
8. Биркович Т.І. Регулювання розвитку енергетики України: інноваційні технології, механізми, стратегії та інструменти реалізації державної політики : монографія / Т. І. Биркович. – Донецьк: Юго-Восток, 2013. – 615 с.