

УДК 351.824.11

*І.А. ФРАНЧУК*

## **МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ**

*Досліджено чинники гальмування процесів трансформації власності в енергетичному секторі, результати діяльності держави щодо регулювання електроенергетики. Проаналізовано наслідки функціонування українського енергоринку.*

*Factors of braking of processes of transformation of the property in power sector are researched. Results of activity of the state concerning regulation of electric power industry are researched. The analysis of consequences of functioning of the Ukrainian power market is lead.*

Електроенергетика є основою української економіки, що забезпечує функціонування всіх галузей та формування значної частки дохідної частини бюджету. Ефективне використання енергетичного потенціалу виступає основою подальшого економічного розвитку країни, що впливає на рівень добробуту громадян, є запорукою незалежності та енергетичної безпеки країни, суспільно-політичної стабільності, спроможне реально сприяти інтегруванню України до європейської та світової спільноти.

На всіх етапах розвитку економіки України енергетичні галузі розвивалися більш високими темпами порівняно з промисловим виробництвом, що дозволило створити ще в період СРСР могутній і ефективний паливно-енергетичний комплекс (ПЕК), на частку якого приходиться майже п'ята частина всіх промислово-виробничих фондів і понад 20 % капітальних вкладень [4].

На даний час в Україні зростає вплив енергетичного фактора на національну економіку, і в перспективі він буде тільки посилюватися. Це вимагає перегляду шляхів розвитку енергетичного господарства, формування нової енергетичної політики з урахуванням ринкових чинників розвитку.

Електроенергетика – це складний технологічний комплекс, призначений для виробництва, передачі та розподілу електричної енергії, ефективне функціонування якого є необхідною умовою стабілізації економіки України та енергетичної безпеки держави.

Виробництво електричної енергії здійснюють 11 потужних теплових електростанцій (ТЕС) та 4 гідроелектростанції (ГЕС), які входять до складу державних акціонерних генеруючих компаній, підпорядкованих Міністерству палива та енергетики України, 3 ТЕС, що є складовими недержавної компанії ТОВ "Східенерго", та 4 атомні електростанції (АЕС), які входять до складу державної компанії НАЕК "Енергоатом".

Крім того, виробництво теплової й електричної енергії здійснюють 26 невеликих обласних теплоелектроцентралей (ТЕЦ). Установлена електрична потужність ТЕЦ України на початок 2005 р. становила 7,1 млн кВт, тепла потужність –

374,7 тис. Гкал/год. Внесок теплоелектроцентралей в енергетичний баланс України досить незначний. До того ж, більшість ТЕЦ збудовано ще в 1940-50-ті рр., тому всі вони, за винятком Київських ТЕЦ-5 і ТЕЦ-6 та Харківської ТЕЦ-5, фізично зношені й морально застарілі.

Функції надання послуг споживачам закріплені за 27 енергопостачальними компаніями – обленерго та енергопостачальними компаніями Автономної Республіки Крим, м. Києва, м. Севастополя. Усі вони є регіональними монополістами щодо розподілу електроенергії за регульованими тарифами кінцевим споживачам у відповідних зонах обслуговування.

Незалежним енергопостачальникам (НПЕ) дозволено поставляти електроенергію за нерегульованими тарифами кінцевим споживачам через розподільчі мережі, що належать обленерго, за відповідну плату за транзит. Зазвичай, НПЕ постачають електроенергію великим промисловим компаніям і таким чином створюють конкуренцію обленерго, оскільки останні повинні встановлювати більш високі промислові тарифи для того, щоб субсидювати клієнтів – фізичних осіб. У 1999 р. на частку НПЕ припадало приблизно 24 % від загального обсягу постачання електроенергії в Україні. У результаті дій Уряду щодо посилення ринкової ефективності і прозорості було заборонено бартер (“товари за електроенергію”), який складав основу бізнесу НПЕ. Таким чином, на частку НПЕ стало припадати приблизно 2 % від загального обсягу поставок електроенергії, що й вплинуло на покращання позицій обленерго.

З економічної точки зору, електроенергетика – єдина виробничо-транспортно-розподільча структура, включаючи органи технологічного та адміністративного управління даною структурою [3, с. 20].

З метою забезпечення господарського комплексу та населення електричною енергією по мінімально можливій ціні, а також фінансової стабільності галузі, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (КМУ) у 1997 р. в Україні було створено Оптовий ринок електричної енергії (ОРЕ), який входить до об’єднаної енергетичної системи. Правовим підґрунтям для функціонування ОРЕ став Закон України “Про електроенергетику”.

ОРЕ – це система виробничих, фінансових, економічних та юридичних відносин між суб’єктами підприємницької діяльності, що підписали Договір та отримали відповідні ліцензії на право здійснення підприємницької діяльності з виробництва, передачі та постачання електричної енергії [1].

Система виробничих, фінансових та економічних відносин в електроенергетиці має цілу низку особливостей. Передусім, йдеться про специфічність продукції – електричної енергії. Найбільш вагомими особливостями електроенергії є те, що вона не має речовинної форми, тобто її не можна відчутися як будь-який товарний продукт, зберегти або створити її запас. Ці особливості обумовлюють єдність та одномоментність процесів виробництва, розподілу та споживання продукції електроенергетики. У кожний момент часу має бути вироблено стільки електроенергії, скільки її необхідно споживачам: не більше й не менше. Забезпечення балансу виробництва та споживання електроенергії є обов’язковою умовою функціонування електроенергетичної галузі.

Таким чином, виробничий процес в електроенергетиці також має свої особливості. По-перше, він характеризується безперервністю виробничого циклу. Безперебійне енергопостачання виробничих і невиробничих споживачів, а також широке використання електроенергії в усіх видах діяльності суспільства диктують необхідність цілодобової роботи всіх технологічних потужностей галузі, пов'язаних із виробництвом і реалізацією електроенергії. Ця обставина позначається на формуванні внутрішньогалузевої виробничої структури управління, заснованої на єдиному диспетчерському графіку роботи.

По-друге, виробничий процес електроенергетики в масштабах однієї галузі охоплює сферу виробництва і сферу обігу. На відміну від галузей промисловості, де процес виробництва і реалізації продукції може бути віддалений за часом, в електроенергетиці забезпечення процесу виробництва і реалізації електроенергії покладені на одну галузь і проходить весь технологічний ланцюжок: виробництво – передача – розподіл.

До виробничої сфери об'єктивно відноситься тільки процес виробництва електроенергії, що здійснюється генеруючими компаніями. Передача, розподіл і споживання енергії відносяться до сфери обігу, однак за технічними функціональними особливостями ці процеси електроенергетики вважаються виробничими і продовжують процес виробництва електроенергії у сфері обігу. Без них не може бути створена електроенергетична продукція.

Наведені особливості впливають на формування системи фінансово-економічних відносин в електроенергетиці, на тривалість обороту галузевих фінансових ресурсів тощо.

Єдність процесів виробництва та реалізації електроенергетичної продукції в одній галузі обумовила особливості структури управління, що забезпечує регулювання як технологічних, так і економічних процесів.

Технологічна взаємодія галузевих підрозділів забезпечується за рахунок роботи всіх електростанцій за єдиним диспетчерським графіком.

Економічний внутрішньовиробничий взаємозв'язок підприємств галузі регулюється шляхом концентрації фінансових коштів, отриманих від реалізації електроенергії, на загальногалузевому рівні з наступним їх розподілом між підприємствами з виробництва, передачі та реалізації електроенергії. З урахуванням галузевих особливостей сформовано й сучасну структуру електроенергетики України, яка значною мірою є результатом програм реструктуризації та приватизації, проведених Урядом за участю міжнародних організацій [2, с. 226].

Перші кроки в напрямку ринкових перетворень в електроенергетиці України були зроблені на початку 1990-х рр., коли Мінпаливенерго разом із консультантами Світового банку розпочало підготовку відповідної концепції.

В основу реорганізації галузі та створення ринку електроенергії було покладено принципи збереження об'єднаної енергетичної системи країни і централізованого управління нею, демонополізації регіональних енергооб'єднань, створення умов для конкуренції серед виробників і постачальників електричної енергії в рамках державного регулювання природних монополій. Було впроваджено модель регулювання електроенергетичного сектора, подібну до британської системи

“Енергетичний пул”, яка передбачає впровадження конкуренції в галузях виробництва та постачання електроенергії, причому держава продовжує нести відповідальність за регулювання, транзит і контроль на ОРЕ.

Практична реалізація реформ розпочалася в 1994 р. після видання відповідних указів Президента України. Метою реструктуризації було формування конкурентних засад між окремими підприємствами електроенергетики, а також залучення зовнішнього інвестиційного капіталу, необхідного для модернізації генеруючого устаткування. Роздержавлення шляхом скорочення частки державної власності повинно було забезпечити надходження до галузі кредитів та акціонерного капіталу.

Протягом 1994 – 1996 рр. було здійснено реструктуризацію енергетичних об’єднань. На їх базі було створено державні підприємства – генеруючі та енергопостачальні компанії, які внаслідок проведеної корпоратизації перетворились на акціонерні енергетичні компанії, в яких пакет акцій стовідсотково належав державі. Це дало можливість підготувати їх до наступної приватизації зі здобуттям статусу відкритих акціонерних товариств. Програма приватизації енергетичних компаній передбачала застосування типового підходу до приватизації підприємств з урахуванням особливостей фізичного та економічного стану об’єктів.

Подальші дії держави було спрямовано на приватизацію окремих підприємств електроенергетичної галузі.

Метою приватизації було:

- збільшення виробництва та постачання електричної енергії споживачам шляхом створення відповідального власника майна;
- створення в електроенергетиці системи ринкових взаємовідносин між виробниками та споживачами електроенергії;
- поліпшення в ході приватизації фінансово-економічного стану енергетичних підприємств із подальшою модернізацією застарілого устаткування та технологій;
- збільшення надходжень коштів до державного бюджету від продажу акцій та податкових надходжень за рахунок поліпшення фінансового стану підприємств галузі.

Найбільш активний етап приватизації розпочався в 1996 – 1998 рр. Фонд державного майна України (ФДМУ) пропонував для продажу невеликі обмежені пакети акцій досить привабливих енергетичних підприємств. На практиці продаж невеликих пакетів акцій довів неефективність такої приватизації, оскільки покупці не стали реальними власниками. У зв’язку з цим Мінпаливенерго спільно з ФДМУ запропонували внести зміни до стратегії продажу пакетів акцій енергетичних компаній, які виставляються на продаж, передбачивши збільшення їх розміру, що знайшло відображення у постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження плану фінансового оздоровлення електроенергетичної галузі України”. На цьому етапі ФДМУ було заплановано на продаж 16 пакетів акцій енергопостачальних компаній загальною номінальною вартістю 39,9 млн грн. Протягом 1998 р. ФДМУ оголосив продаж пакетів акцій одразу семи компаній. У результаті цього було продано пакети акцій розміром від 35 до 45 % статутних фондів ДАЕК “Львівобленерго”, “Луганськобленерго”, “Одесаобленерго”, “Прикарпаттяобленерго”, “Полтаваобленерго”, “Сумиобленерго” та “Чернігівобленерго”.

Програма приватизації генеруючих компаній була розроблена за аналогією зі Шведською моделлю і передбачала закріплення в державній власності контрольного пакету акцій. У Швеції в державній власності знаходяться 55 % генеруючого сектора, а наприклад, у Фінляндії – 18 % та 10,5 % – у Данії. Реструктуризація холдингу РАО “ЄЕС Росії” передбачала державну монополію на магістральну розподільчу систему і передачу генерацій у приватні руки. При цьому в державній власності передбачається залишити пакети акцій генеруючих компаній менше 36 %.

Слід зазначити, що скандинавська модель енергоринку не обмежує споживачів вимогою закупівлі електроенергії виключно через нього. І у Великобританії, і в Скандинавії через енергоринки продається лише 20 – 25 % від загальної кількості електроенергії. Попит забезпечується дією інших ринків та системою контрактів.

Через недосконалість чинного законодавства пакети акцій енергетичних підприємств були придбані комерційними структурами, які не мали досвіду роботи в електроенергетичній галузі. Це суперечило стратегії реорганізації галузі. При цьому найбільшу кількість акцій придбали офшорні компанії, які не виконували свої інвестиційні зобов’язання, а якщо й виконували, то взаємозаліками, бартером або векселями, тобто реальних інвестицій галузь не отримала.

Спроба ФДМУ залучити фінансових радників з відомих у світі інвестиційних банків для продажу пакетів акцій генеруючих компаній “Донбасенерго” та “Центренерго” зазнала невдачі. До продажу акцій справа не дійшла, оскільки радники відмовилися продовжувати роботу з підготовки конкурсів, не побачивши реальної можливості залучення до них стратегічних інвесторів.

У 2001 р. була прийнята програма приватизації, в якій особливе значення надавалося надходженням від продажу державної власності в електроенергетиці. Було переглянуто законодавство, зокрема щодо проведення конкурсів під залучення стратегічних інвесторів, які мали привнести в галузь передові технології та сучасний менеджмент. Але на продаж були виставлені тільки контрольні пакети акцій енергопостачальних компаній, а приватизація генеруючих компаній була призупинена. Так, було здійснено конкурсний продаж контрольних пакетів акцій (від 51 до 75 %) компаній “Київобленерго”, “Кіровоградобленерго”, “Рівнеобленерго”, “Херсонобленерго”, “Севастопольобленерго” та “Житомиробленерго”. Переможцями конкурсів були визнано американську компанію “AES” (2 обленерго) та словацьку “VEK” (4 обленерго). Уперше держава позбулася прав акціонера, надавши іноземним інвесторам можливість самостійного господарювання в електроенергетиці. При процедурі банкрутства генеруючої компанії “Донбасенерго” у квітні 2002 р. було відокремлено три теплові електростанції, які увійшли до складу ТОВ “Східенерго”. На сьогодні ТОВ “Східенерго” є єдиною в Україні частною генеруючою компанією.

Разом із тим, набула загрозливого характеру практика передачі в управління обласним адміністраціям або комерційним структурам повноважень з управління державними корпоративними правами, що негативно відбилося на фінансовому стані галузі. Отже, мета приватизації не була досягнута. Діючий підхід до приватизації генеруючих та енергопостачальних компаній призвів до диспропорцій відношень власності, обумовив співіснування державної монополії в генеруючих компаніях та приватизаційний сектор – в енергопостачальних.

Приватизаційні заходи здійснювалися в момент наявності негативних результатів, пов'язаних із проблемою пошквалювання виробництва внаслідок безоплатного придбання власності. Програма реорганізації електроенергетики України досить чітко копіювала всі відомі попередні недоліки реформування власності. Приватизація генеруючих компаній здійснювалася паралельно зі створенням ринкової фінансової інфраструктури, але носила здебільшого сертифікатний характер і не забезпечила галузь інвестиціями. На даний час в електроенергетиці відчувається дефіцит інвестиційного капіталу та оборотних коштів, що не дає можливості вжити заходи щодо оновлення виробничих фондів та поліпшення техніко-економічних показників енергетичних об'єктів. Основні питання реорганізації щодо технічної модернізації, реконструкції устаткування генеруючих компаній, зниження залежності від імпортних поставок енергоносіїв і підвищення енергетичної незалежності України залишилися не вирішеними.

Починаючи з 2002 р., приватизація в галузі була призупинена. Приватизація електроенергетичних підприємств, що проводилася протягом 1996–2001 рр., була признана помилковою і такою, що не виконала свої завдання. У генеруючих та енергопостачальних компаніях склався дисбаланс у рівні державного впливу і регулювання. Так, у генеруючих компаніях пакет акцій, що знаходився в державній власності, становив 70–85 %. У енергопостачальних компаніях вплив держави був значно меншим і за багатьма компаніями не перевищував 25 %.

Коли стали очевидними негативні результати реорганізації вітчизняної електроенергетики, було започатковано певні заходи для відновлення її керованості. Так, з метою підвищення ефективності управління державним майном та створення умов для надійного функціонування і розвитку електроенергетичної галузі в 2004 р. було створено Національну акціонерну компанію “Енергетична компанія України” (НАК “ЕКУ”).

Варто підкреслити, що створення НАК “ЕКУ” сформувало надмірну концентрацію та ручне розпорядження фінансовими ресурсами електроенергетики і створило ще одну державну монополію.

Для здійснення функцій міжрегіонального диспетчерування і транспортування електроенергії було створено державну компанію “Укренерго”, до складу якої увійшли магістральні лінії електропередачі, а також служби диспетчеризації і оперативно-технологічного контролю об'єднаної енергосистеми України. Стосовно “Укренерго” держава має намір залишати за собою монопольну позицію на ринку транзиту електроенергії. Окрім цього, у складі “Укренерго” було створено окремий підрозділ для обслуговування ОРЕ, який в подальшому було перетворено на державне підприємство “Енергоринок”, підпорядковане безпосередньо Кабінету Міністрів України. Функції ДП “Енергоринок” – розпорядник системи розрахунків з усіма постачальниками електроенергії. Таким чином, ДП “Енергоринок” – обов'язковий учасник усіх операцій на ОРЕ та розпорядник коштів ОРЕ.

Для контролю за діяльністю учасників енергоринку і з метою збалансування різних підходів до тарифної політики була створена незалежна державна організація – Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ). Але діяльність НКРЕ дотепер не підкріплена законодавчо, оскільки Закон України “Про орган державного

регулювання в енергетиці України” ще не прийнято. Це, звичайно, зменшує незалежність регуляторного органу, оскільки форми його діяльності можна досить легко змінити. НКРЕ фінансується з державного бюджету, а не з відсотку від продаж на ринку, що не стимулює тарифну політику продаж. Крім того, підхід НКРЕ до регулювання на даному етапі не створює сильної мотивації для генеруючих компаній скорочувати видатки. Тарифи на електроенергію, які стосуються виробництва та роздрібного розподілу, мають встановлюватись в результаті конкурентної боротьби, а не адміністративним шляхом.

Мінпаливенерго визначає державну політику в електроенергетиці, включаючи реорганізацію галузі, планування потужностей та інвестицій в енергетичний сектор. Мінпаливенерго також володіє повноваженнями регулятивного характеру, оскільки несе відповідальність за розробку національних стандартів енергетичної безпеки і контроль за їх дотриманням.

Усі наведені структури власне й стали основою національної об’єднаної енергетичної системи. Сформовані фінансово-економічні відносини функціонування ОРЕ умовно можна розділити на дві складові частини: ціноутворення на ОРЕ; порядок розрахунків на ОРЕ.

Слід зазначити, що ціноутворення об’єктивно має певні особливості, обумовлені здійсненням купівлі-продажу електричної енергії на ОРЕ в межах об’єднаної енергетичної системи України й в умовах постійного і безперервного в часі збалансування виробництва і споживання електроенергії. Відповідно до Закону України “Про електроенергетику”, ціни на електричну енергію генеруючих компаній визначаються за Правилами ринку. Даними правилами визначено механізм функціонування ОРЕ, порядок розподілу навантажень між генеруючими потужностями, правила формування ринкової ціни на електричну енергію.

Вартість електричної енергії, що закуповується на ОРЕ, встановлюється НКРЕ і визначається як середньозважена величина вартості електричної енергії теплових, атомних електростанцій, гідроелектростанцій, теплоелектроцентралей, що продають електричну енергію в ОРЕ.

Отже, генеруючі компанії практично не можуть впливати на механізм ціноутворення. Особливістю є те, що незалежно від зростання або зниження витрат виробництва, рівень рентабельності формується ОРЕ і залишається усередненим для всіх генеруючих компаній.

Роздрібна ціна за відпущену підприємствам і населенню електроенергію встановлюється обласними постачальними компаніями (обленерго). Обленерго практично цілком приватизовані або знаходяться в управлінні місцевих органів влади. У генеруючих компаніях ціна жорстко контролюється і встановлюється державою. Таким чином, учасники ОРЕ знаходяться в нерівних економічних умовах.

Принцип “ручного управління” грошовими потоками на оптовому ринку електроенергії став не винятком, а правилом. У галузі все глибше і глибше впроваджуються адміністративні методи управління. Розрахунки на ОРЕ є досить складним і проблемним питанням, бо саме це призвело до фінансової неспроможності підприємств електроенергетики.

Головна проблема фінансової неспроможності електроенергетики – це неповна оплата за електроенергію і накопичені взаємні борги. Протягом усього періоду незалежності України фінансова ситуація в електроенергетиці значно загострювалася.

За останні п'ять років, при двадцятивідсотковій щорічній несплаті, повністю не оплачений середній річний обсяг електроспоживання. У свою чергу, генеруючі компанії не мають фінансової можливості повністю розплатитися з вугільними підприємствами за паливо, їх кредиторська заборгованість постійно зростає. Особливо слід зазначити, що генеруючі компанії, як правило, не винні у виникненні цих боргів, бо вони обумовлені неефективною економічною політикою держави. Отже, вплив держави в електроенергетичній галузі дуже значний і торкається усіх аспектів діяльності.

Особливо слід зазначити, що основний тягар недоліків відносин на ОРЕ лягає на генеруючі компанії – виробників електроенергії. Саме генеруючі компанії жорстко регулюються державою і практично працюють у правовому полі державного сектора економіки. Становище ускладнюється тим, що генеруючі потужності вкрай зношені, а державний бюджет не в змозі фінансувати їхнє відновлення.

Необхідність експлуатації енергоблоків у режимах з періодичними зупинками призводить до помітного зростання загальних витрат палива. Такі режими роботи значно підвищують імовірність аварійних зупинок фізично зношених енергоблоків, що ще більш ускладнює енергозабезпечення країни. Усе це призводить до виникнення значної різниці між проектною та фактичною потужністю енергоблоків, яка сьогодні досягає 8-9 % від загальної потужності енергосистеми.

Держава, гальмуючи процеси трансформації власності в енергетичному секторі і втручаючись в справи енергозабезпечення через ринок, свідомо консервувала виробничо-розподільчий потенціал галузі на рівні неконкурентоспроможності. Часта зміна правил господарювання не дозволяла формувати конкурентне середовище, впроваджувати рівні права для всіх учасників ринку і створювати сприятливий інвестиційний клімат. Результати вивчення наслідків функціонування українського енергоринку дозволили пов'язати саме з цими діями виникнення проблеми неплатежів за електроенергію.

На сьогодні ратифіковано Кіотський протокол, що зобов'язує кожне підприємство не перевищувати викиди в атмосферу, але наші генеруючі компанії не мають грошей не тільки на установку нового очисного обладнання, але й на підтримку в працездатному стані наявного.

У найближчі роки можна очікувати в генеруючих компаніях серйозної технологічної кризи, яка, втім, частково вже існує і полягає у зниженні надійності, продуктивності та економічності устаткування електростанцій та технологічної катастрофи з важкопрогнозованими соціально-економічними наслідками.

#### Література:

1. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учеб. пособие. – М.: ОАО НПО “Экономика”, 2000. – 302 с.



2. Богданович В.Ю., Суходоля О.М. Механізми фінансування енергозберігаючих проектів у ринкових умовах господарювання // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 221 – 227.

3. Концепція функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії: Матеріали наук.-практ. конф., Київ, 25 липня 2002 р. – Х.: Енерго Клуб України, 2002. – 72 с.

4. Опришко В.П. Енергозбереження в ринкових умовах // Енергоефективність – 2003: Тези доповідей міжнар. наук.-техн. конф. – К.: Аверс, 2003. – С. 114 – 120.

*Надійшла до редколегії 19.06.2008 р.*