

Суходоля О.М.,

*доктор наук з державного управління, завідувач відділу енергетичної,
транспортно-комунікаційної, екологічної та техногенної безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень*

ВПЛИВ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА ЕНЕРГЕТИЧНУ БЕЗПЕКУ

Досліджено проблеми реалізації енергетичної політики України. Проаналізовано причини нереформованості вітчизняної енергетики та визначені пріоритети енергетичної політики країни у найближчій перспективі.

Ключові слова: *реформи енергетики, енергетична політика, механізми управління.*

THE IMPACT OF ENERGY POLICY ON ENERGY SECURITY

In the paper are discussed the problems of implementation of the energy policy of Ukraine. The reasons for the failure of reform energy in the previous period are analyzed as well defined energy policy priorities for energy policy implementation in the near future.

Keywords: *energy reform, energy policy, governance mechanisms*

Стратегічне значення енергетичного сектору України галузі та відносин, які існують на енергетичних ринках, пов'язано не тільки з обсягом залучених ресурсів, а й із його впливом на національну безпеку. За період незалежності України було зроблено кілька спроб реформувати енергетичний сектор відповідно до вимог часу з метою забезпечити належний рівень енергетичної безпеки країни. Тим не менш, незважаючи на тривалість та кількість спроб реформувати енергетичну сферу, політика держави не дала очікуваного результату.

Відсутність істотного прогресу у реформуванні енергетичного сектору України не тільки стримує розвиток енергетичного сектору, а й свідчить про існування середовища, яке “підтримує” існування саме такої моделі управління енергетичним сектором країни. Дану проблематику було досліджено нами через призму впливу “домінантної коаліції” (за Д.Нортом [1]) яка зайнявши управлінські позиції, прагне зберегти можливість експлуатації об'єкту управління, обмежити доступ до нього інших суб'єктів та уникнути необхідності зміни ситуації. На наше переконання, в енергетичному комплексі України склалась саме така модель “рентної експлуатації” активів енергетики, яка на сьогодні стала реальною загрозою національній безпеці країни.

З набуттям статусу незалежної держави Україна отримала не тільки потужний енергетичний сектор, а й практику управлінської діяльності, базовану на державному контролі за галуззю. Перша хвиля реформ середини 90-х років минулого століття, спрямованих на лібералізацію енергетичного сектору, не принесла принципової зміни ситуації. Невдовзі, із появою “груп впливу” нової якості, енергетичний комплекс став використовуватися в якості донора популярної соціальної політики та джерела отримання надприбутків для “домінантної коаліції” [2,3].

Україна фактично відкинула всі логічно несуперечливі варіанти для реформування енергетичного сектору країни, якими є:

- лібералізація ринку з переходом до ринкового ціноутворення для всіх категорій споживачів на внутрішньому ринку;
- відкриття ринків та залучення фінансових ресурсів від інвесторів, проте із збереженням сильних державних енергетичних компаній;
- збереження централізованої системи управління та енергетичних активів під державним контролем.

Була обрана модель часткової приватизації енергетичних активів при збереженні можливостей регулювання державою енергетичних ринків. При цьому, запроваджено специфічне управлінське рішення у трикутнику “державна” – “виробник енергії” – “споживач енергії”, яке може бути описана такими етапами:

- держава встановлює субсидовані ціни для населення та запроваджує компенсацію різниці в цінах як відшкодування збитків для постачальників енергії (це важливий принциповий момент: держава запроваджує модель компенсації фактичних витрат енергетичних компаній (виробників));

- у результаті держава змушена запровадити механізми “контролю” витрат виробників енергії, чим: а) обмежує здатність енергетичних компаній (особливо комунальних) інвестувати у розвиток енергетичної інфраструктури; б) створює необхідність запровадження додаткового механізму контролю (введення видатків на адміністрування); в) накладає навантаження на свій бюджет через необхідність здійснення витрат для вирішення “непередбачених” проблем державних компаній;

- намагання контролювати діяльність виробників логічно призводить до запровадження “витратної” методології (фактичні втрати плюс допустимий рівень рентабельності) у тарифо- та ціноутворенні. Результатом цього стає: а) “погодження” включення у тарифи усіх фактичних витрат, що знімає будь-яку заінтересованість виробників у підвищенні ефективності діяльності; б) створення умов для зловживань через включення завищених фактичних витрат у тарифи (у тому числі закупівлі обладнання за завищеними цінами) або затвердження бюджетних видатків для підтримки виробників енергії.

Не дивно, що така модель субсидування логічно зумовлює постачальників енергії до підвищення технічних та інших збитків, втрат енергоресурсів тощо, адже це збільшить обсяги компенсацій отриманих від держави.

Ситуацію ускладнює адміністративне втручання у принципи функціонування ринків та багаторівневі ціни (на ринку газу), встановлені для різних категорій споживачів і виробників енергії, що дає додаткову можливість недобросовісним постачальникам маніпулювати обсягами енергопостачання, особливо за відсутності обліку (не дивно що Україна не може забезпечити повноцінний приладний облік споживання енергоресурсів роками).

Застосування існуючих механізмів захисту “захищених категорій споживачів” через адміністративне утримання низької ціни на газ внутрішнього видобутку негативно позначається на стані всієї газодобувної галузі. Ціна на

“внутрішній” газ не відображає реальних витрат на його видобуток (собівартість видобування становить від 400 до 800 грн за тис метрів куб. газу (закупівля за імпортом до 400 долл. США), позбавляє ринкових умов функціонування галузі, стримує розвиток останньої та не дозволяє виконувати інвестиційну програму з нарощування обсягів видобування.

Не менш складна ситуація складається і у інших галузях енергетики. У вугільній галузі, державна підтримка вуглевидобутку (компенсації високої собівартості українського вугілля) перетворилась з інструменту забезпечення збалансування економічних показників державних вугледобувних підприємств (для забезпечення соціальної стабільності та зайнятості у регіоні) на інструмент субсидування кінцевого споживача вугільної продукції (переважно приватної власності) та розростання патерналістських очікувань, при цьому знищуючи ініціативу до підвищення ефективності роботи галузі.

Фактично обсяги державної підтримки перестали пов'язуватись з обсягами та динамікою видобутку вугілля. Так, обсяг державного фінансування підприємств вугільної галузі за період з 2001 по 2013 рр. зріс майже у сім разів і в 2013 р. досяг рівня 13 млрд. грн., при тому що частка державних шахт зменшилась з 70% у 2010 році до 36% у 2013 році. Показово, що державні шахти продовжували декларувати зростання збитковості господарювання протягом усіх цих років.

Фактично держава взяла на себе зобов'язання “балансувати” фінансовий стан державних енергетичних компаній, у тому числі шляхом виділення безпосередні бюджетні видатки на користь енергокомпаній (практика підтримки НАК “Нафтогаз України”, теплокомуненерго та державних вугільних підприємств). Таким чином, державна політика на утримання низьких цін для окремих категорій споживачів, дає змогу державним енергетичним компаніям отримувати доступ до суспільних видатків без уваги на економічну ефективність самої компанії та адекватність її дій.

При цьому державна економічна політика не стимулює ефективного використання енергетичних ресурсів, а надає достатньо лазівок “уникнути” необхідності реалізовувати енергозберігаючі проекти. Прикладом цього є збереження механізмів часткового покриття витрат для ведення господарської діяльності. Сподіваючись отримати від держави допомогу та самоусунуться від діяльності з підвищення енергоефективності.

Хибність застосування такого принципу гарантування соціальної справедливості є очевидною, проте аналіз тенденцій на енергетичному ринку та запропонованих управлінських рішень упродовж останніх років свідчить про збереження політики, базованої на принципі патерналізму, популізму та існуючої моделі субсидування.

Одним із прикладів цього є прийнятий у 2013 році Закон України “Про засади функціонування ринку електричної енергії України”. Хоча реформування ринку електроенергії обґрунтовувалося необхідністю ліквідації перехресного субсидування, схема субсидування, за новим законом, фактично продовжена до 2030 року. Змінюється лише джерело фінансового ресурсу для збереження субсидованих цін. [4]

Новоприйнятим законом запроваджується особлива форма організації взаєморозрахунків. Передбачається створення Фонду розподілу вартісного дисбалансу, фактичним завданням якого є перерозподіл коштів ринку з метою збереження системи субсидування та підтримки окремих видів відновлювальної енергетики. При цьому економічне навантаження переноситься із промислових споживачів (переважно приватної форми власності) на генеруючі підприємства державної форми власності, компанії НАЕК “Енергоатом” та ПАТ “Укргідроенерго”.

У сфері газопостачання, незважаючи на прийняття законодавства щодо реформування ринку природного газу та прийняття (у червні 2014 року), рішення щодо встановлення до 2017 року цін на природний газ для населення, “на економічно обґрунтованому рівні, які забезпечать повне відшкодування єдиної середньозваженої закупівельної ціни на природний газ як товар” [5], у подальшому приймаються суперечливі рішення.

У липні 2014 року несенням змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік” Верховна Рада України знову підтвердила використання державних компаній (у даному разі компаній з видобування нафти та газу) у якості донора соціальної політики [6]. Для отримання додаткового ресурсу бюджету та утримання низьких цін на газ для населення було збільшено ренті ставки на видобуток корисних копалин, який здійснюють приватні компанії (не для потреб населення). Фактично держава, для збереження низьких цін для окремих споживачів, погіршила умови господарювання для приватних сектору, що відразу ж відобразилось у скороченні ними робіт, погіршило інвестиційний клімат та імідж країни.

На наш погляд, саме діюча модель субсидування в енергетиці є причиною нереформованості енергетичного сектору України та створює загрозу енергетичній та національній безпеці. Не підвищення цін для населення (негативний вплив чого може бути нівельований іншими механізмами компенсації, зокрема адресними виплатами населенню), а існуюча система субсидування, утримання низьких цін є головною проблемою для розвитку українського енергетичного сектору та головним викликом державної енергетичної політики.

Багаторічне зволікання з реформуванням енергетичного сектору, відсутність суттєвих позитивних зрушень щодо підвищення енергоефективності економіки, розвитку конкурентних енергетичних ринків та диверсифікації джерел енергопостачання, обумовили критичну уразливість енергетичного сектору України перед низкою зовнішніх і внутрішніх ризиків. При цьому, хоч як і не сумно, протягом 23 років незалежності України виклики енергетичній політиці залишаються незмінними:

- невирішеність питання диверсифікації джерел і маршрутів постачання енергоресурсів, передусім залежність України від постачання з РФ;
- низька ефективність використання енергоресурсів в національній економіці та соціальній сфері;

- загроза сталості функціонування енергетичної інфраструктури передусім через прогресуюче зношення основних фондів енергетичного сектору (насамперед у тепловій комунальній енергетиці);

- недостатнє використання власного енергетичного потенціалу.

Агресія Російської Федерації проти України у 2014 році, надало цим ризикам вимір безпосередніх загроз сталому функціонуванню національної економіки та розвитку України.

З іншої сторони, опинившись перед реальною загрозою енергетичної блокади, з боку колишнього стратегічного партнера, Україна має шанс на формування нової енергетичної політики країни. Яку ж модель суспільного розвитку запровадити? Які пріоритети політики, енергетичної політики вибрати? Сподіваюсь, що існуюча традиція зберегти “нереформованим” енергетичний сектор закінчився.

Ми маємо прийняти, публічно оголосити та забезпечити реалізацію політики реформування енергетичного сектору, який має побудувати логічно несуперечливу модель функціонування енергетичного сектору. На наш погляд єдиним виходом на даному етапі соціально-економічного розвитку країни є побудова ринкової моделі господарювання в енергетичній сфері та розвиток лібералізованих енергетичних ринків.

Дані пріоритети потребують прийняття ряду важливих, і можливо болючих рішень. Перш за все необхідно прийняти рішення щодо запровадження ринкового ціноутворення на енергоресурси. Йдеться насамперед, про відмову від пільгового ціноутворення на енергетичні ресурси для окремих категорій споживачів та повномасштабне утвердження ринкових принципів господарювання в енергетичному секторі.

Важливим є встановлення єдиної методології ціноутворення всіх категорій споживачів (ліквідація практики різних цін для різних категорій споживачів на ринку природного газу), а захист малозабезпечених верств населення здійснювати через адресні монетарні механізми. Саме таким шляхом пішли Росія, Казахстан, Молдова, і лише Україна зберігає практику господарювання 20-річної давнини.

Реформування ціноутворення допоможе кардинально ставлення українського суспільства до ефективності використання енергоресурсів, яка залишається у 2-2,5 рази вище рівня розвинутих країн. Незважаючи на те, що високі енергетичні витрати на виробництво зумовлюють недостатню конкурентоспроможність продукції українських підприємств, українська держава та суспільство продовжують діяти за логікою надлишку “дешевих” енергоресурсів та підтримки ініціатив “виробника”, а не “споживача” енергії.

Даний момент особливо показовий. Зобов'язуючись імплементувати Директиву ЄС 2006/32 “Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги” [7] всі органи державної влади умудрилися не побачити головного, того, що цією директивою запроваджується механізм “управління попитом на енергоспоживання” як альтернативи новому виробництву енергії. Директива просто вимагає від “виробників” (постачальників) забезпечити реалізацію енергозберігаючих заходів у споживача, а подальше її

удосконалення у 2012 році взагалі встановлює зобов'язання постачальникам забезпечити “віртуальне” скорочення обсягів енергопостачання, за рахунок реалізації проектів енергоефективності, у обсязі 1,5% від обсягу продажу енергії.

Важливим пріоритетом енергетичної політики має стати докорінне реформування відносин на ринку вугільної продукції, повністю переглянути методи управління та регулювання. Фактично обсяги державної підтримки перестали бути пов'язані з обсягами та динамікою видобутку вугілля, знижуючи при цьому ініціативу до підвищення ефективності роботи підприємств. З соціально-політичної точки зору, можна стверджувати, що політика субсидування галузі з державного бюджету і стала однією з причин подій, що спостерігаються сьогодні на сході України.

Подальше затягування з реформуванням взаємовідносин на ринку газу матиме зростаючий негативний вплив на економічну та соціальну ситуацію в країні. Поряд із проблемами виникнення збитковості НАК “Нафтогаз України” існування різниці цін обмежує рентабельність державних компаній з видобування природного газу. Фактично, через зобов'язання постачати газ для потреб населення за зниженими цінами, держава стримує зростання обсягів внутрішнього видобутку газу державними компаніями.

Спроби ж держави перекласти частину своїх зобов'язань, у кризовій ситуації та без належного законодавчого врегулювання, на приватні компанії (через зобов'язання віддати на зберігання державній компанії видобутий газ чи підвищення рентних платежів на видобуток нафти та газу) лише викликає невдоволення на ринку та підриває інвестиційний клімат та імідж української держави.

Перехід до єдиних принципів формування цін на природний газ для всіх категорій споживачів має стати пріоритетом держави у цій сфері. Окрім того, з метою подальшого розвитку ринку газу необхідно забезпечити незалежну діяльність операторів з транспортування та розподілу природного газу, недискримінаційний доступ до газотранспортної мережі та підземних сховищ природного газу, повний комерційний облік природного газу, налагодження співробітництва з ЄС з питань обліку природного газу. Слід зазначити, що прийняття законодавства в частині створення операторів газотранспортної системи та підземних сховищ газу, з можливістю залучення юридичних осіб, держав-членів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки або Енергетичного Співтовариства, [8] є кроком до запровадження нової енергетичної політики країни.

У якості висновків до роботи, наголосити на необхідності запровадження формального інструменту проголошення цілей та фіксації пріоритетів енергетичної політики країни. На думку фахівців енергетичного сектору таким документом може виступити Енергетична стратегія України.

Доцільно, метою Стратегії визначити забезпечення енергетичної безпеки країни та формування системи енергозабезпечення спроможної задовольнити енергетичні потреби суспільства як у нормальних, так і в надзвичайних ситуаціях. Відповідно до головної мети Стратегія має забезпечити формування:

- визначення цільового стану паливно-енергетичного комплексу України виходячи із пріоритетів забезпечення енергетичної безпеки та реалізації євроінтеграційних прагнень України;

- запровадження сучасних методологічних підходів, прийнятих в країнах ЄС, до розроблення документів стратегічного планування та практичної діяльності з реалізації державної політики;

- формування цілісної системи державного управління реалізацією Стратегії, яка передбачає: узгодження Стратегії із існуючою системою планування розвитку країни; формування узгодженої системи механізмів державного управління спрямованої на досягнення цілей та створення системи моніторингу реалізації Стратегії; врахування положень Стратегії всіма причетними до сфери її дії суб'єктами.

Енергетична стратегія має запропонувати траєкторію перетворення енергетичного сектору країни із проблемного сектора, що потребує постійної державної підтримки, на сучасний, ефективний й конкурентоспроможний сектор національної економіки, здатний до сталого розвитку на довгострокову перспективу в умовах регіональної інтеграції та конкуренції на європейських енергетичних ринках.

Однак для цього стратегія має передбачити реалізацію системи заходів за цілком визначеними, чіткими етапами трансформації енергетичного сектору. Пропонується визначити наступну траєкторію розвитку енергетичного сектору України:

1. До 2020 року:

- припинення дії існуючої системи субсидування та механізмів державної підтримки суб'єктів господарювання в галузі, які забезпечують можливість "рентної експлуатації" енергетики з боку окремих груп впливу, формують корупційні ризики в енергетичному секторі, нівелюють зацікавленість у енергоефективності економіки та оновленні основних фондів галузі;

- завершення реформування енергетичних ринків та виконання програми підготовки енергетичних систем України (електроенергетичної, газотранспортної) до роботи в синхронному режимі із енергетичними системами ЄС;

- забезпечення диверсифікації маршрутів та джерел імпорту енергоресурсів з метою зниження залежності України від поставок зі східного напрямку.

2. До 2025 року:

- разом із поданням заявки на вступ України до ЄС реалізувати заходи щодо приєднання об'єднаної енергетичної системи України до європейської мережі операторів систем передачі електроенергії (ENTSO-E) та інтеграцію газотранспортної системи України до Європейської мережі операторів системи транспортування газу (ENTSO-G);

- підвищити рівень корпоративної культури енергетичних компаній України та забезпечити підготовку персоналу для галузі з метою підготовки енергетичного сектору до конкурентної боротьби на енергетичних ринках;

- сформувати систему забезпечення енергетичної безпеки передбачивши механізми використання потенціалу приватного сектору та створення системи державних стратегічних запасів енергоресурсів.

3. До 2030 року:

- забезпечити повноцінне функціонування енергетичного сектору України в системі європейських енергетичних ринків та європейської системи енергетичної безпеки;

- забезпечити суттєву модернізацію та оновлення енергетичного сектору завдяки формуванню сприятливого інвестиційного клімату та широкому залученню інвестицій.

- гарантувати повноцінне функціонування національної економіки у ситуації непрогнозованого припинення дії будь-якої комерційної угоди в енергетичній сфері чи технічної роботи міждержавних перетинів.

На даний момент Національний інститут стратегічних досліджень завершує розробку нової Енергетичної стратегії України на період до 2035 року [10]. Хочеться виразити сподівання, що за результатами її доопрацювання у системі державних органів виконавчої влади, відображені у офіційно затвердженій Енергетичній стратегії пріоритети енергетичної політики будуть зрозумілими для суспільства та суб'єктів енергетичного сектору, чіткими для виконання органами державної влади та амбіційними стосовно проведення успішних реформ енергетики, забезпечення належного рівня енергетичної безпеки країни та формування нової якості життя громадян України.

Список використаної літератури

1. *North D.C.*(2007). Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development / D. C. North, J. J. Wallis & B. R. Weingast. WB. – Policy Research Working Paper # 4359.

2. *Суходоля О.М.* Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнації / О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.

3. *Суходоля О.М.* Трансфер досвіду як інструмент аналізу та стабілізації політики // Науковий вісник Академії муніципального управління, серія “Управління”. – 2013. – № 2. – С. 66–80.

4. Про засади функціонування ринку електричної енергії України. Закон України від 24.10.2013 № 663-VII.

5. Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2014 р. № 81 “Про вдосконалення державної політики регулювання цін на природний газ і тарифів на теплову енергію та забезпечення посилення соціального захисту населення під час оплати житлово-комунальних послуг”.

6. Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2014 рік”. Закон України від 31.07.2014 № 1622-VII.

7. Директива ЄС 2006/32 Європейського парламенту і Ради від 5 квітня 2006 року “Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги, а також про скасування Директиви Ради 93/76/ЄЕС”.

8. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління Єдиною газотранспортною системою України. Закон України від 14.08.2014 № 1645-VII.

9. Актуалізація Енергетичної стратегії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=244964965

