

ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

Суходоля Олександр Михайлович,
доктор наук з державного управління, доцент

Досліджуються процеси реформування електроенергетичної галузі України, зокрема методологічні аспекти забезпечення успіху впровадження нової моделі ринку. Аналізуються теоретичні підходи та практичні завдання імплементації реформ.

Ключові слова: реалізація управлінських рішень, модель ринку електричної енергії, програма реформ, енергетичний комплекс.

Електроенергетична галузь паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) країни відіграє особливу роль у національній економіці та системі державного управління. Це пов'язано не тільки з технологічними особливостями електропостачання, а саме з потребою одномоментного (синхронного) балансування рівня генерування та споживання електроенергії, а й із безпосереднім включенням у процес «виробництва-споживання» фактично всіх без винятку фізичних і юридичних осіб країни та, відповідно, з монопольною залежністю від інфраструктури електропостачання. Суспільство бажає мати таку модель функціонування електроенергетичної галузі, яка гарантувала би, з одного боку, надійність, стабільність і прогнозованість електропостачання, а з іншого – мінімальну вартість таких послуг. Держава ж через відповідні механізми має створити необхідні засади для цього.

Дослідженню проблем реформування електроенергетичної галузі, аналізу моделей ринку електроенергії приділено значну увагу в роботах широкого кола фахівців. Водночас дослідження процесу перетворення теоретичних моделей у структурно-організаційну, інституційно-функціональну та фінансово-економічну «реальність» залишається за межами уваги. Враховуючи проблеми реформування енергетичного сектору України, детальне дослідження зазначених аспектів є актуальним і необхідним насамперед з точки зору теоретико-методологічного обґрунтування «успішності» впровадження нових моделей функціонування галузі. Особливого інтересу дане наукове завдання набуває, враховуючи прийняття Закону України «Про засади функціо-

нування ринку електричної енергії України» [1], що після формування «оптового ринку електроенергії» (у 1995–1998 рр.) та періоду гальмування подальших реформ (2001–2012 рр.) є новою спробою запровадити нову модель роботи галузі.

Мета даної статті – аналіз управлінських рішень за трьома предметними напрямками, а саме: організаційним (практика підготовки та впровадження нових організаційно-управлінських моделей); матеріальним (вплив технологічних особливостей електроенергетичної галузі на процес реформування); інституційним (впровадження нових механізмів регулювання фінансових і матеріальних потоків).

Пропонований метод аналізу дає змогу визначити цілі суб'єкта управлінської дії, організаційну структуру імплементації прийнятого рішення та динаміку процесів функціонування галузі як результат впливу суб'єкта управління. Разом з тим зворотний порядок аналізу зазначених аспектів дає змогу визначити реальність цілей («суб'єкта») та відповідно ефективність функціонування організаційної структури реалізації рішення, а також спрогнозувати подальший розвиток ситуації в об'єкті управління та ефективність проголошеної державної політики у визначеній сфері.

Запровадження моделі «оптового ринку електроенергії»

З набуттям статусу незалежної держави Україна отримала не тільки потужний енергетичний сектор, а й практику управлінської діяльності, базованої на державному контролі

за галуззю та державній відповідальності за ефективність функціонування окремих підприємств. На «офіційному» політичному рівні (урядовці й депутатський корпус) існувало спільне переконання в необхідності погашення боргів, надання пільгових кредитів підприємствам для підтримки їх роботи та постачання енергоносіїв під гарантії уряду. На рівні «неофіційних» мотивацій політика урядування того часу була спрямована на надання преференцій (несплата спожитих енергоресурсів, урядові гарантії) окремим, важливим з погляду урядовців, підприємствам [2–4].

Наслідком стала гіперінфляція того часу, яка за відсутності політичної волі до здійснення економічних реформ зруйнувала економіку країни, сприяла виникненню «посередників» у сфері бартерного постачання енергоресурсів, що ще більше погіршило ситуацію. Галузі енергетичного комплексу фактично стали «донорами» інших суб'єктів господарювання, які не оплачували спожиті енергоресурси або розраховувалися за пільговими цінами. Постійне зростання заборгованості, власне, і стало інструментом «примусу» до реформування енергетичної галузі, запровадження нової моделі функціонування та організації управління енергетичним сектором [5].

Сфера газопостачання першою стала об'єктом інтересу та реформування. Зміна правил гри, запровадження тієї чи іншої моделі ринку природного газу чітко корелюється з появою «нових» зацікавлених осіб із достатнім рівнем організаційного, ресурсного та владного забезпечення [4]. Електроенергетична галузь через необхідність забезпечення технологічної єдності енергетичної системи та загальнодержавного рівня управління опинилася в іншій ситуації. З одного боку, завдяки ліквідності електроенергії (своєрідний фінансовий заміник грошей в умовах колапсу економічної системи) контроль за галуззю цікавив нову бізнес-еліту. З іншого боку, великий розмір електроенергетичних компаній того часу (територіальні виробничі енергетичні об'єднання, які поєднували весь цикл виробництва, передачі, розподілу та продажу енергії кінцевим споживачам) та їх фактичне безпосереднє підпорядкування уряду не дозволяли новій бізнес-еліті легко підпорядкувати енергетичні компанії.

Рішення започаткувати ринкові перетворення в галузі електроенергетики було схвалене Указом Президента України Л. Кравчука від 21 травня 1994 р., яким доручалося розробити й затвердити план заходів щодо реструктуризації електроенергетики та здійснення

приватизації [6]¹. У вересні 1994 р. Президент України Л. Кучма підтвердив спрямованість на лібералізацію відносин на ринку електроенергії. Зокрема, при підготовці до сталого функціонування галузі в осінньо-зимовий період указом Президента доручалося скасувати обмеження щодо рівня цін на енергоносії при їх закупівлі в комерційних структурах. Також дозволялося суб'єктам підприємницької діяльності всіх форм власності здійснювати бартерні (товарообмінні) операції зі своєю продукцією, що підтвердило правомірність використання схем «давальницької» сировини для виробництва електроенергії та її «адресної» поставки на підприємства, які виробляють ліквідну продукцію [7].

Реальний процес реформування галузі розпочався після прийняття Указу Президента України «Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України» від 4 квітня 1995 р. № 282, яким доручалося забезпечити розділення вертикально інтегрованих енергетичних об'єднань на окремі підприємства з виробітку, передавання, розподілу та постачання електроенергії [8]. Однак успіх реформ в електроенергетичній галузі та запровадження моделі оптового ринку електроенергії були забезпечені не тільки цим рішенням, а й, на наш погляд, збігом обставин.

По-перше, запит на реформування відносин на ринку електроенергії йшов не тільки з боку держави, а й з боку нової бізнес-еліти, яка усвідомила свій інтерес і домагалася ліпшої позиції для контролю за галуззю. Рішення про реформування ринку електроенергії було прийняте в рамках загальної на той час тенденції, спрямованої на лібералізацію економічних відносин. Фактично цей указ зафіксував своєрідний політичний консенсус більшості зацікавлених осіб щодо нових правил гри у галузі та необхідності її реформування [5, 9].

По-друге, на той час контроль за технологічним процесом та фінансовими потоками електроенергетичної галузі все ще перебував у руках держави, зокрема в галузевому міністерстві. Іншими словами, організаційний, ресурсний потенціал та цілепокладання (політична воля) щодо реформування галузі пере-

¹ Тут необхідно зазначити, що «реформування» інших ринків енергоресурсів уже було реалізоване раніше через створення інституту «посередників» із постачання імпортного газу й нафтопродуктів та надання їм сприяння при реалізації продукції підприємств, отриманої за бартерними операціями. Корпорація «Республіка», концерн «Славутич», «Станк» та ін. вже активно займалися торгівлею з використанням енергоресурсів як базового інструменту отримання прибутку [5].

бували в руках одного суб'єкта управління, який і забезпечував реформування.

По-третє, організація виконання завдання була успішною завдяки співпадінню сприятливих умов:

- робота зі створення нової моделі була доручена суб'єкту, який не тільки володів ресурсами та політичною волею, а й мав своє «ідеальне» уявлення про бажану модель функціонування галузі [4];

- безпосередню, практичну роботу виконувала окрема група фахівців (спеціально створена для впровадження нової моделі), яка отримала «захист» від втручання існуючої структури управління. Група самостійно розробляла всі засади функціонування нової моделі ринку;

- працівникам, які виконували роботу із проектування нової моделі функціонування галузі, теоретично був наданий карт-бланш на етапі підготовки (на практиці їм просто не заважали) та гарантовано наступне працевлаштування в новій моделі, а працівникам, які мали «втратити» свою «стару позицію» при переході до нової моделі функціонування галузі, було гарантовано не гіршу²;

- нова бізнес-еліта на той час ще не могла «перехопити» ініціативу та спотворити запропоновану «ідеальну» модель. Разом з тим запропонована модель принципово відповідала її очікуванням, оскільки дробила великі енергетичні об'єднання на значно менші компанії, придатні для перехоплення контролю.

Усе це й зумовило успіх реформування. Фактично за три роки (1995–1998) всі організаційні, технічні та законодавчі процедури були здійснені та сформовано нові правила гри.

Організаційно-управлінська модель ринку

На базі колишніх об'єднань було утворено декілька приблизно рівновеликих енергетичних підприємств, які мали конкурувати один з одним. Загалом було утворено 4 генеруючі компанії теплових електростанцій, компанії на базі атомних електростанцій та гідроелектростанцій, розподільчі електропостачальні компанії (обленерго), системного оператора, який володів високовольтними магістральними мережами, та державне підприємство оператора ринку електроенергії. Регулювання взаємоді-

² Офіційних документів щодо цього не існує, як немає і фахових публікацій із цієї теми. Даний висновок зроблено автором за результатами інтерв'ю із безпосередніми учасниками розробки та запровадження нової моделі.

носин покладалось на новостворену структуру – Національну комісію регулювання електроенергетики (НКРЕ). Завершення процесу переходу до нової моделі функціонування електроенергетичної галузі було зафіксовано у 1998 р., коли оператор розрахунків між членами створеного Оптового ринку електроенергії (ОРЕ) (договір про утворення ОРЕ підписано у листопаді 1996 р.) був виділений в окрему структуру – «Енергоринок» [10].

Одним із головних завдань реформування галузі, запровадження «нової» ліберальної моделі функціонування електроенергетики, створення оптового ринку електроенергії було підвищення рівня конкурентності в галузі та, відповідно, створення сприятливих умов для інвестування в ній. Однак низка прийнятих рішень суттєво скоригували ці наміри й тим самим негативно вплинули на фінансово-економічні потоки та спроможність держави управляти процесами в галузі, а також започаткували довгострокові негативні процеси у роботі галузі та відступ від самих принципів реалізації державної енергетичної політики.

Нова модель ринку електроенергії теоретично мала забезпечити економічні стимули зниження загальних витрат енергетичного сектору завдяки запровадженню основоположного принципу конкурентності. Проте саме принцип «конкурентності» було обмежено та сформовано підґрунтя для подальшого використання енергетики у якості «ренти» [11].

Одним із таких невдалих рішень, на нашу думку, стало надання пріоритетності приватизації розподільчих мереж (а не генеруючих підприємств)³ і поєднання функцій постачання (продажу) та передачі електроенергії в руках одного суб'єкта (обленерго)⁴. Важливо відзначити, що вимога розділення видів діяльності та приватизації генеруючих потужностей була складником тієї теоретичної «ідеальної» моделі ринку, яку пропонував суб'єкт на початку процесу її запровадження. Однак у результаті політично обумовленої

³ Процес акціонування (утворення юридично окремих компаній) фактично завершився до середини 1996 р. У 1996–1998 рр. здійснювалася пільгова приватизація, під час якої члени трудових колективів енергетичних підприємств за приватизаційні майнові сертифікати та грошові кошти стали власниками від 10 до 34 % акцій. Крім купівлі акцій на конкурсах, їх переможці паралельно скуповували акції обленерго на біржах і на вторинному ринку (акції працівників підприємств).

⁴ Зазначимо, що вимога розділення діяльності з постачання та передачі електроенергії є вимогою енергетичних директив ЄС (*unbundling*) та відображається у нещодавно прийнятому відповідно му Законі України.

позиції інших зацікавлених осіб у теоретичну модель було внесено корективи. Обґрунтовувалося таке рішення тим, що генеруючі підприємства (електростанції) не зможуть забезпечити збір коштів за спожиту електроенергію, а приватизовані облэнерго таке завдання виконають.

Теоретично облэнерго (включаючи приватизовані), отримуючи кошти від кінцевих споживачів, мали спрямовувати їх на оплату купленої енергії у виробників. Однак на практиці приватні облэнерго відразу ж увійшли в затяжне багаторічне протистояння з органами влади та державними компаніями щодо обсягів перерахунку коштів [12]. Фактично було створено умови для «приватизації» фінансових потоків усїєї галузі, що спричинило різке погіршення платіжної дисципліни в ній.

При катастрофічно низькому рівні збору грошових коштів загалом у галузі в найгіршому становищі опинилися генеруючі компанії. Рівень платежів генеруючим компаніям за 1996 р. становив 49 %, у т.ч. грошовими коштами – 10 % [3]. Загалом у 1996–1998 рр. виробникам у грошовій формі сплачувалося лише 7–11 % вартості поставленої електроенергії [10, с. 58].

Кризова ситуація мала два суттєві наслідки. З одного боку, це призвело до загальної кризи неплатежів на ринку електроенергії загалом і до заборгованості виробників електроенергії (за поставлене обладнання, матеріали та паливо) перед приватними структурами зокрема. Значна частина взаєморозрахунків через застосування бартерних і давальницьких схем була виведена за межі ринку, а підприємства галузі поступово втратили право розпоряджатися власною продукцією, одержувати прибуток і сплачувати податки до бюджету. З іншого боку, загострилася соціально-економічна та політична ситуація в Україні. Віяльні відключення електропостачання стали звичним, неприємним фактом для всіх суб'єктів господарювання й населення.

Спроби врегулювати питання розрахунків за допомогою урядових рішень не давали ефекту, в т.ч. через оспорюваність цих рішень приватними компаніями на відповідність законодавству [3]. В умовах економічної кризи та загострення політичної боротьби необхідні були швидкі та ефектні рішення, які і було реалізовано у 2000 р. Так, 22 червня 2000 р. були внесені зміни до Закону України «Про електроенергетику», якими законодавчо встановлювалися обов'язкове укладення учасниками ринку електроенергії договорів купівлі-продажу електроенергії з оптовим постачальником, а також відкриття постачальниками за

регульованим тарифом та оптовим постачальником електроенергії в уповноваженому банку рахунків із спеціальним режимом використання [13]. Фактично було ліквідовано негрошові форми взаєморозрахунків, що здійснювалися поза ОРЕ між постачальниками (облэнерго, незалежні постачальники) та споживачами. Прийняття зазначеного закону стало знаковою подією для галузі⁵.

З одного боку, фактично дане рішення стало вирішальним для припинення бартерної форми розрахунків у галузі (у 2000 р. рівень розрахунків у грошовій формі становив уже 85 %) [10, с. 58]. З іншого боку, створений інструмент забезпечення платежів (спеціалізований рахунок) був використаний, всупереч ідеології закону, у напрямку створення централізованої системи регулювання галуззю. Фактично через алгоритм розподілу коштів із спеціального рахунку було створено інструмент адміністративного контролю за фінансовими потоками галузі та можливість спрямовувати ресурси на «необхідні» цілі, нехтуючи правилами конкурентного ринку, ефективністю й доцільністю прийнятих рішень.

Предметом підвищеної уваги зацікавлених осіб стало не стільки підвищення ефективності діяльності виробничих процесів, скільки можливість зміни алгоритму перерозподілу коштів на оптовому ринку електроенергії. При цьому окремі суб'єкти, які вже зрозуміли свої інтереси в галузі, намагалися розширити свій вплив як через зміни законодавства та правил гри на ринку, так і через вплив на рішення органів влади та приватизацію активів галузі.

Незважаючи на призупинення приватизаційних процесів на офіційному рівні, приватизація державних активів здійснювалася через механізм «боргових зобов'язань» і «додаткової емісії акцій». Так, у 2001 р. три ТЕС генеруючої компанії «Донбасенерго» рішенням

⁵ «Просування» даного рішення було реалізоване офіційними посадовими особами на основі розроблених в органах державної влади пропозицій, і таким чином суб'єктом управлінської дії, як і у випадку запровадження моделі оптового ринку електроенергії у 1996–1998 рр., була офіційна влада. Фактично дане рішення стало останнім формально державним рішенням у тому сенсі, що формування мети дій, прийняття рішення, ресурсне та експертне забезпечення здійснювалися органами влади.

Водночас успіх такої управлінської дії фактично став базою для формування та інструментом реалізації політичних намірів осіб, які, власне, забезпечили його прийняття. Крім того, процес реалізації управлінського рішення та його наслідки виявили ряд неоднозначностей, що ставить питання щодо реальної мотивації суб'єкта.

суду за механізмом майнової компенсації за борги були продані приватним структурам⁶. Подібним чином у цей період була змінена форма власності на розподільчі мережі в Луганській та Донецькій областях⁷.

Разом з тим після ліквідації негрошових форм взаєморозрахунків на ринку Верховною Радою України у 2001 р. був проголосований (ініційований приватними обленерго) законопроект «Про засади функціонування оптового ринку електричної енергії в Україні», яким передбачалось відновлення пріоритетності лібералізації ринку електроенергії та відтворення прямих договорів між постачальниками (виробниками) та споживачами.

Проте, з організаційної точки зору, ініціатори прийняття законопроекту недостатньо підготували існуючу управлінську структуру до нововведень і не запропонували механізм перетворення «старої» моделі ринку на «нову». Іншими словами, органи виконавчої влади, створена організаційна структура оптового ринку електроенергії та зацікавлені в існуванні старої моделі ринку суб'єкти господарювання не змогли побачити «свого місця» в новій моделі. У підсумку законодавча ініціатива не була підтримана все ще сильними галузевими органами виконавчої влади, а прийнятий закон був ветований Президентом України [14].

Фінансово-економічні аспекти функціонування ринку

Подальший перебіг подій лише підтвердив тенденцію до посилення механізму адміністративного контролю за фінансовими потоками галузі. Об'єднання у червні 2003 р. державних активів різних енергокомпаній галузі в холдингову компанію НАК «Енергетична компанія України» створило додаткові можливості адміністративного впливу на розподіл фінансових потоків галузі.

⁶Три ТЕС – Луганську, Зуївську й Курахівську на «борговому» аукціоні було продано ТОВ «Техремпоставка». Згодом компанія «Техремпоставка» передала електростанції в оренду ТОВ «Східенерго», яке входить до ДПЕК.

⁷Таким чином, фактично було започатковано формалізацію приватних інтересів у структурі власності в енергетичному комплексі України. Через створення приватної генеруючої структури з подальшим приєднанням електророзподільних і видобувних активів було формалізовано потужного «приватного суб'єкта» управління на ринку електроенергії, який почав дедалі активніше заявляти про свої права на управлінські дії в галузі та конкурувати з «державним суб'єктом» управління, тобто органами державної влади.

Аналіз звітів НКРЕ за 2002–2012 рр. свідчить про сталу практику оперативного виконання незалежним регулятором «прохань» уряду щодо вирішення окремих питань (політичних, економічних, соціальних) [15]⁸. Сплачені споживачами кошти перераховувалася на рахунок оптового постачальника електричної енергії (ДП «Енергоринок») для розрахунку з виробниками. При цьому НКРЕ погоджувала внесення змін до алгоритму розрахунків на виконання окремих рішень Кабінету Міністрів України, НКРЕ та Ради ОПЕ. Фактично встановлений єдиний порядок розподілу коштів відповідно до теоретичної моделі на практиці змінювався на користь окремих компаній⁹.

Розширилася також практика залучення ДП «Енергоринок» комерційних кредитів, обсяги яких постійно зростають, а відповідно зростають і обсяги відсоткових платежів, які сплачуються із спеціального рахунку (протягом 2012 р. ДП «Енергоринок» залучив кредитів на суму майже 9,1 млрд грн). На цьому прикладі ми знову можемо спостерігати, як політично зумовлені рішення отримали пріоритет над принципами економічної ефективності, конкурентності, справедливості, закладеними в теоретичній моделі регулювання

⁸Звіти НКРЕ фіксують, що «із загального обсягу коштів, що надходили на поточний рахунок із спеціальним режимом використання оптового постачальника електричної енергії, перераховувалися кошти, необхідні для реалізації окремих рішень Кабінету Міністрів України та постанов НКРЕ, у т.ч. і з метою погашення заборгованості минулих періодів».

⁹Як свідчать звіти НКРЕ, у 2000 р. було ухвалено 11 постанов НКРЕ, якими «уточнювався» алгоритм розрахунків, а кошти направлялися адресно окремим компаніям, навіть за окремими протокольними дорученнями віце-прем'єр-міністра України; у 2004 р. на виконання окремих рішень уряду було прийнято 10 таких постанов НКРЕ, у 2005 р. було реалізовано 9 випадків окремого перерахування коштів; у 2012 р. – 5 таких випадків. Детальніше про механізм прийняття подібних рішень див. протоколи рішень Ради ОПЕ щодо згаданих питань за 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.er.gov.ua/doc.php?f=2377>

У Звіті Рахункової палати України «Про результати перевірки стану розрахунків за електричну енергію на консолідованому рахунку оптового ринку у 2000 році» є дані щодо 38 випадків окремого розподілення коштів у 2000 р. і зроблено висновок: «Таким чином, наведені факти дають підстави зробити висновок, що прийняття зазначених постанов НКРЕ щодо зміни алгоритму перерозподілу коштів було суто формальною процедурою для фактичного перерахування коштів окремим членам ОПЕ в сумах більших, ніж визначені алгоритмом» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/163073?cat_id=38966

галузі та змінили пріоритети державної політики в галузі.

Метою зацікавлених «суб'єктів» управління (тепер це були вже не тільки органи влади, а й приватні компанії) фактично став контроль за розподілом фінансових потоків. На нашу думку, саме боротьба за інструменти контролю (цю функцію виконували офіційні органи виконавчої влади) і стала причиною відсутності зацікавленості у подальших кроках реформування галузі у період 2001–2012 рр.

Окремо варто наголосити, що незважаючи на риторику різних політичних сил, які по чергово змінювалися протягом цього часу, сформована практика регулювання фінансових потоків лише розширювалася. Випадки постачання електроенергії окремим підприємствам за заниженою ціною й досі є традиційною практикою. Поступово вводилися нові механізми адміністративного перерозподілу фінансових потоків галузі та контролю за ними. Запровадження у 2005 р. єдиних цін на електроенергію не тільки спричинило різке збільшення перехресного субсидування на ринку (уже між регіонами), а й надало додатковий інструмент адміністративного впливу. При цьому наступна урядова команда, критикуючи попередників за прийняте неринкове рішення, продовжила запроваджену практику.

Наслідком стало постійне зростання обсягів перехресного субсидування¹⁰, починаючи з 2000 р. Нині рівень дотацій у структурі оптової ринкової ціни електроенергії став одним із головних чинників зростання оптової ринкової ціни, а відповідно й навантаження на економіку. Так, якщо у 2000 р. дотації склали 9,3 % оптової ціни, то у 2012 р. він уже сягнув 30 % (загальний обсяг дотацій досяг 34,5 млрд грн) [15]. При цьому важливо відзначити, що за існуючої моделі оптового ринку електроенергії джерелом фінансового ресурсу для існування інституту перехресного субсидування є промислові споживачі.

Технологічно-економічні особливості ринку електроенергії

Однією з найважливіших вимог стійкості Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України є наявність визначеного рівня маневрових генеруючих потужностей. З технічної

¹⁰ Перехресне субсидування – обсяг дотацій для компенсації втрат енергопостачальних компаній від постачання електричної енергії за регульованим тарифом пільговим категоріям споживачів (дотації населенню та населеним пунктам у 2012 р. становили 90 % загальної суми дотацій на постачання електроенергії).

точки зору йдеться про необхідність часткової та періодичної зупинки роботи генеруючих блоків електростанцій у періоди зниження електроспоживання (наприклад у нічні години)¹¹. З фінансово-економічної точки зору йдеться про визначення вартості й джерел покриття затрат на підтримання визначеного рівня маневрових генеруючих потужностей. Це завдання і має вирішити модель ринку, яка через встановлення цінових рівнів та механізмів взаєморозрахунків створює умови зацікавленості виробників та споживачів брати участь у збалансуванні виробництва-споживання в реальному часі. На практиці ця обставина отримала специфічні риси, які відобразилися в організаційно-технічних та економічних особливостях функціонування галузі.

По-перше, через технічні та економічні особливості «маневровими» потужностями передусім є гідроенергетика (ГЕС, ГАЕС) і, з деякими обмеженнями, теплові генеруючі потужності (ТЕС, ТЕЦ). Водночас атомна й відновлювальна енергетика працюють зі сталим, «базовим» навантаженням. У межах існуючої моделі оптового ринку електроенергії України у режимі конкурентних пропозицій (як у базовому, так і маневровому режимі) працює лише теплова генерація.

Однак де-факто принцип конкурентності не отримав реального впровадження, оскільки поширювався лише на невелику частину ринку, на блоки ТЕС, частка яких у загальному обсязі виробленої електроенергії становить 40–45 % (у 2012 р. – 39,73 %). При цьому реальна кількість блоків ТЕС, які працюють у конкурентному режимі (за ціновими заявками), обмежується технологічними режимами роботи ОЕС України та конкретної станції. Фактично обсяг конкурентного ринку становив лише близько 20 % обсягу виробленої електроенергії блоками ТЕС¹², або ж орієнтовно 10 % усього ринку електроенергії. Крім того, теплові генеруючі компанії мали конкурувати самі із собою (різні блоки на одному підприємстві), або з іншим виробником

¹¹ Різниця потужностей у щоденному графіку навантаження системи (різниця максимуму та мінімуму протягом дня) нині час сягає до 8000 МВт у період максимального зимового енергоспоживання та близько 5000 МВт у літній період.

¹² За даними ДП «Енергоринок», відсоток блоків ТЕС, які працюють у режимі відбору за ціновими пропозиціями у літні та осінні місяці становить у середньому 30 %, у зимові та весняні – 10 %. Див.: *Аналіз стану ринку конкурентної потужності виробників* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.er.gov.ua/doc.php?c=1272>

у межах одного управлінського суб'єкта (державної або приватної компанії).

Таким чином, суттєвого рівня конкуренції на ОРЕ на практиці не вдалося забезпечити, а запроваджені механізми адміністративного перерозподілу коштів (через коригування алгоритмів розрахунків) перевели конкуренцію зі сфери ефективності виробничої діяльності між виробниками в конкуренцію за контроль над управлінськими механізмами між зацікавленими суб'єктами.

Суттєвих змін ПЕК зазнав у 2010–2012 рр. Було прийнято рішення про припинення існування НАК «Енергетична компанія України» та поновлення приватизації активів галузі. Протягом цього періоду Донбаська паливно-енергетична компанія завершила формалізацію права власності на низку активів, ставши беззаперечним лідером галузі із збалансованими обсягами виробництва й постачання електроенергії та баченням стратегії свого розвитку [16]¹³.

Здійснюючи модернізацію обладнання на своїх станціях, ДПЕК фактично забезпечив постійну роботу своїх блоків, з користю використовуючи змінний графік навантаження та отримуючи додаткові платежі за «маневреність». ДПЕК виграє на конкурентній частині ринку та у маневрених режимах роботи (близько 60–70 % реальних працюючих потужностей ринку – це блоки ДПЕК)¹⁴.

Варто вітати ефективну роботу ДПЕК і вимагати такого ж підходу від інших компаній. Однак даний аспект викликає й суттєве занепокоєння щодо майбутнього моделі функціонування електроенергетичної галузі. При збереженні існуючих тенденцій щодо деградації потужностей теплової генерації інших власників, концентрації виробничих активів у руках однієї юридичної особи, швидкого збільшення частки дорогої відновлювальної енергетики, неприділення уваги стану атомної енергетики та при особливому статусі гідроенергетики існує значна загроза монополізації

окремих сегментів ринку електроенергії та погіршення стану державних енергетичних компаній.

Запровадження моделі ринку прямих договорів

Подальший розвиток подій на ринку електроенергії проаналізуємо з урахуванням прийняття й перспективи подальшої реалізації положень Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» [1].

Спершу проаналізуємо організаційний аспект процесу розробки та прийняття зазначеного закону. Нова модель функціонування ринку електроенергії розроблялася, аналізувалася й дискутувалася понад 10 років, у т.ч. враховуючи іноземний досвід та допомогу. При органах виконавчої влади створювалися робочі групи з розробки законопроекту, які розробляли нову модель ринку. Однак кінцевого варіанту органи державної влади так і не представили, натомість законопроект був внесений і формально протягнутий депутатами Верховної Ради [17, 18]¹⁵.

У контексті нашого дослідження варто відзначити, що законодавчий акт, який принципово змінює ситуацію в усій електроенергетичній галузі, фактично був розроблений і проголосований без використання ресурсів та повноважень органів виконавчої влади. Безумовно, фахівці органів державної влади брали участь у вдосконаленні положень законопроекту. Однак важливим є те, що цілі формування моделі нового ринку електроенергії, принципові моменти законопроекту були прописані «суб'єктом», який формально не входить до органів влади.

Зважаючи також на перебіг подій щодо перегляду та схвалення Кабінетом Міністрів України нової редакції Енергетичної стратегії України на період до 2030 р.¹⁶, можна говорити і про своєрідне «перехоплення» на концептуальному,

¹³ Загальна встановлена потужність генеруючих підприємств ДПЕК у 2012 р. становила понад 18 ГВт. Сумарний обсяг відпуску електроенергії підприємствами ДПЕК у 2012 р. становив 51,4 млрд кВт·год. Сумарний обсяг закупівлі електроенергії постачальниками підприємствами ДПЕК на оптовому ринку у 2012 р. становив 53,9 млрд кВт·год. Див.: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtek.com>

¹⁴ За даними ДП «Енергоринок», за результатами аналізу роботи ОЕС України по місяцях, кількості заявлених, прийнятих до графіка та працюючих за фактом блоків станцій і генеруючих компаній та результатами щоденного аналізу режиму роботи ОЕС України.

¹⁵ Проект закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України» був зареєстрований 6 червня 2012 р. народним депутатом, колишнім керівником ДПЕК І. Глушенком. Доопрацювання законопроекту формально здійснив М. Мартиненко (голова Комітету Верховної Ради з питань паливно-енергетичного комплексу), який перереєстрував доопрацьований до другого читання законопроект у листопаді 2012 р.

¹⁶ Нову редакцію Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. розробляв Фонд «Ефективне управління», заснований власником ДПЕК. Лише на кінцевому етапі розроблена стратегія була формально оформлена у виконавчих органах влади.

організаційному, аналітичному та ресурсному рівнях стратегічної ініціативи та управлінських функцій недержавним суб'єктом.

Проаналізуємо далі процес прийняття управлінського рішення «суб'єкта» та його вплив на «об'єкт» через виділення організаційно-управлінських, технологічних та фінансово-економічних аспектів функціонування галузі.

Важливим для успіху управлінського рішення щодо запровадження «нової» моделі є своєрідне «працевлаштування» елементів «старої». У даному аспекті пропонується нова модель ринку електроенергії формально створює передумови для працевлаштування працівників «старої» інституційної структури ОРЕ. Зокрема передбачено «місце» в новій моделі для існуючого ДП «Енергоринок», як і «робота» для міністерства (Міненерговугілля) та регулятора (НКРЕ). На наш погляд, саме таке «гарантування» майбутнього створило «нейтральність» існуючої формальної структури органів державної влади до ініціатив недержавного «суб'єкта» та сприяло успіху проходження управлінського рішення у редакції «суб'єкта».

Окремо слід виділити мотиви й цілі цієї стратегічної ініціативи нового «суб'єкта». З фінансово-економічної точки зору відзначається принципова зміна механізмів розподілу фінансових потоків на ринку електроенергії. При цьому, хоча реформування ринку електроенергії у публічній сфері обґрунтовувалося необхідністю ліквідації перехресного субсидування, саме субсидування все ж зберігається. Змінюється лише джерело фінансового ресурсу для збереження дотацій, що є дуже важливим для «суб'єкта» такого рішення.

Новоприйнятим законом запроваджується особлива форма організації взаєморозрахунків в умовах ринку двосторонніх договорів. Передбачається створення Фонду розподілу вартісного дисбалансу (Фонд), фактичним завданням якого є перерозподіл коштів ринку з метою збереження системи субсидування та підтримки відновлювальної енергетики¹⁷. Важливим є те, що знову політично обумовлені мотиви щодо збереження практики субсидування спотворюють уже іншу, нову теоретичну модель ринку електроенергії. Однак у даному випадку суб'єкт управлінського рішення формує зручний йому механізм і переносить джерела фінансування із промислових

споживачів (переважно приватної форми власності) на генеруючі підприємства державної форми власності, компанії НАЕК «Енергоатом» та ПАТ «Укргідроенерго».

Завдяки цим крокам «суб'єкт» управлінського рішення поліпшує свою позицію на ринку. По-перше, запроваджує модель функціонування ринку, яка забезпечує максимальне використання його активів у галузі. По-друге, знімає існуюче фінансове навантаження зі своїх промислових активів (зумовлених існуванням перехресного субсидування населення) та перекладає цю відповідальність на державні компанії. По-третє, отримує перспективу зростання обсягів своїх експортних поставок електроенергії.

Загалом створюється додатковий механізм підтримки державою приватного сектору за рахунок перерозподілу коштів з державного до приватного сектору електроенергетики. При цьому державні компанії втрачають стимули до підвищення ефективності свого бізнесу, збільшення частки на ринку тощо, оскільки отримуватимуть державну підтримку. Саме такі тенденції і спостерігаються остатнім часом, зокрема збільшення статутного фонду ПАТ «Укргідроенерго» та НАЕК «Енергоатом», надання державних гарантій на залучені ПАТ «Укргідроенерго» та НАЕК «Енергоатом» кредити. Фактично існує загроза розвитку подій за аналогією із функціонуванням НАК «Нафтогаз України» у сфері газопостачання.

Виникають ризики, пов'язані з технологічними особливостями. Прогнозується виникнення ситуації, коли у базовому режимі працюватиме державна атомна енергетика з її політично зумовленою «дешевою» енергією, а доповнюватиме її приватна теплова генерація, яка завдяки можливостям забезпечення маневрових режимів отримуватиме більший прибуток. В інших сегментах ринку (дорога сонячна та вітрова енергетики) через нестабільність режимів їх роботи страхування забезпечуватиметься «дешевою» державною гідроенергетикою завдяки її високиманевровим потужностям.

У випадку «змови» виробників конкуренція на ринку буде виключена повністю, особливо враховуючи тенденцію до концентрації різних видів генерації в руках одних власників та «підпорядкування» менеджменту державних компаній інтересам інших гравців. У такій моделі розподілу ринку принципово не може бути конкуренції, відсутні «природні» обмеження на зростання затрат виробників, що відповідно відкриває шлях до зростання цін для споживачів. Дана ситуація повністю під-

¹⁷ Фактично завдяки регулюванню рівня рентабельності постачальників формується механізм компенсації виробникам різниці між ринковою ціною і регульованою державою ціною та гарантованих (до 2030 р.) закупівель електроенергії з відновлюваних джерел за високим «зеленим тарифом».

риває саму ідею реформування та порушує фундаментальний принцип функціонування ринку – створення умов для добросовісної конкуренції при рівних правах виробників електроенергії.

Підсумовуючи, виділимо питання, що потребують подальшого дослідження.

Безумовно, на ринку електроенергії суб'єкти господарювання діють у межах, визначених законом, і мають забезпечити необхідний рівень повернення на інвестований капітал. Однак за існуючої «культури» ведення бізнесу (хоча це і є змістом економічної діяльності) вірогідним є отримання «суб'єктами» повного контролю над активами галузі, формування політики в галузі виключно у власних корпоративних інтересах, блокування появи конкурентів (третьох осіб) на ринку та втручання органів державної влади.

Питання необхідності узгодження цілей суб'єктів господарювання, суспільства та держави постає на перший план. При припущенні, що запропонована «нова» модель функціонування ринку електроенергії буде лише перехідним етапом до повної приватизації активів галузі, у т.ч. активів атомної та гідроенергетики, високовольтних магістральних мереж, необхідно повністю переглянути роль держави у регулюванні функціонування та планування розвитку галузі.

Із стратегічної точки зору, уже нині слід урахувати ситуацію виходу «суб'єктів» галузі з-під контролю та безумовного підпорядкування інтересам державі та запровадження нових принципів формування державної політики у галузі. З одного боку, необхідним є врахування інтересів та цілей розвитку недержавних «суб'єктів», а з іншого – обмеження монополізму в галузі та підвищення прозорості її функціонування. Поточна державна політика в енергетичній галузі опинилася перед політичним вибором щодо моделі розвитку ПЕК (ринкове чи державне регулювання) та бажаної бізнес-практики (прозорість і конкуренція чи лобіювання корпоративних інтересів).

На жаль, основна проблема державної політики в енергетичному секторі залишається незмінною протягом останніх 20 років. Намагання різних «суб'єктів» управління зберегти у своїх руках адміністративний контроль за розподілом фінансових потоків ринку електроенергії є причиною блокування сталого розвитку електроенергетичної галузі. При цьому існуючий механізм субсидування став основним інструментом «легалізації» такої поведінки [11]. Як не прикро, законопроект щодо запровадження нової моделі ринку елек-

троенергії на основі прямих договорів також містить положення, які дозволяють зберегти ситуацію без змін. Тим самим ставиться під сумнів успішність подальшого реформування галузі та сталість її функціонування.

Висновки

Аналіз процесу реформування ринку електроенергії дає змогу зробити ряд теоретичних і практичних висновків.

Передусім методологічний підхід щодо дослідження процесу управлінського рішення «суб'єкта» за організаційним, матеріальним (технологічним) та інституційним (фінансово-економічним) аспектом дає змогу не тільки розкрити процеси, що відбуваються в «об'єкті» управління, а й вийти на розуміння реальних цілей «суб'єкта», а також прогнозувати розвиток процесів у майбутньому. Запропонований метод структурного розщеплення процесу управління дає змогу «вписати» галузеві управлінські рішення у більш широкий соціально-економічний і політичний контексти, а відтак стати безпосереднім засобом аналізу державної політики.

Важливим результатом дослідження слід також вважати фіксацію нової ситуації в енергетичному секторі України і загалом у країні. Фактично необхідно говорити про появу нового типу суб'єкта стратегічної ініціативи. Перебіг подій щодо просування нової моделі функціонування ринку електроенергії невідворотно зафіксував факт спроможності приватного сектору визначати державну політику. Зафіксовано появу недержавного «суб'єкта» управління, який володіє достатніми ресурсами для здійснення управління важливими аспектами суспільного життя. Пострадянський період існування держави Україна завершився, тому необхідним є перегляд принципів реалізації державної влади.

Намагання зберегти недосконалу систему субсидування та «право» на адміністративне втручання у діяльність галузі виходячи з політичних тимчасових потреб, небажання чітко визначити й дотримуватися принципів конкурентної моделі функціонування ринку електроенергії спричиняє суттєві ризики сталому розвитку ПЕК України загалом і становлять загрозу енергетичній безпеці країни.

З практичної точки зору дослідження дало змогу виділити низку закономірностей, які визначають успішність запровадження «нових» моделей діяльності й вийти на інструменти забезпечення дієвості управлінських рішень.

Для забезпечення зміни ситуації необхідні:

- ситуація неможливості надалі використовувати «стару» модель господарювання на бажаному рівні рентабельності та усвідомлення інтересу зацікавленими особами у зміні правил гри, що створює умови «дозволу» реформ;

- суб'єкт управління, який «реформує» об'єкт, має володіти ресурсами та контролювати процеси функціонування об'єкта, а також мати «ідеальний» проект нового стану об'єкта;

- для реформування «старої» моделі необхідна окрема «реформуюча» організаційна структура, яка має бути захищена від впливу «старої». Зазначена організаційна «реформуюча» структура має самостійно сформувати (розробити) всі елементи «нової» моделі об'єкта і по завершенні цього процесу перевести функціонування об'єкта на нову модель;

- працівники як «реформуючої», так і «реформованої» структури мають знати своє «майбутнє» місце в «новій» моделі функціонування об'єкта.

Список використаних джерел

1. *Про засади* функціонування ринку електричної енергії України : закон України від 24.10.2013 р. № 663-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/663-18>
2. *Про деякі* першочергові заходи щодо нормалізації економічного становища в Україні: указ Президента України від 11.06.1993 р. № 204/93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/204/93>
3. *Засідання* тридцять п'яте: стенограма пленарного засідання. – 1997. – 14 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4032.html>
4. *Суходоля О. М.* Трансфер досвіду як інструмент аналізу та стабілізації політики / О. М. Суходоля // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2013. – № 2. – С. 66–80. – Сер. «Управління».
5. *Яценко Наталя*. А. Шеберстов: «Мы внедряем конкуренцию, которая будет работать на потребителя, сдерживать цены» / Наталя Яценко // Зеркало недели. Украина. – 1995. – 18 августа (№ 33).
6. *Про заходи* щодо ринкових перетворень в галузі електроенергетики України : указ Президента України від 21.05.1994 р. № 244/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/244/94>
7. *Про невідкладні* заходи щодо забезпечення народного господарства і населення України електричною і тепловою енергією в осінньо-зимовий період 1994–1995 року : указ Президента України від 12.10.1994 р. № 591/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591/94>
8. *Про структурну* перебудову в електроенергетичному комплексі України : указ Президента України від 4.04.1995 р. № 282/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/282/95>
9. *Яценко Наталя*. Советник Премьер-министра Украины по вопросам энергетики Виталий Складов: «Само удушение – вот что происходит с нашей энергетикой» / Наталя Яценко // Зеркало недели. – 1994. – 7 октября (№ 1).
10. *Оптовий* ринок електричної енергії України: утворення, функціонування, розвиток / заг. ред. З. Ю. Буцьо. – К. : ЦОІ «Енергобізнес», 2012. – 111 с.
11. *Суходоля О. М.* Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнації / О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.
12. *Маскалевич І.* Особливості національної енергоприватизації: третій перекур / І. Маскалевич // Дзеркало тижня. – 2001. – 3 серпня (№ 29).
13. *Про внесення* змін до Закону України «Про електроенергетику» : закон України від 22.06.2000 р. № 1821-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1821-14>
14. *Кучеренко О.* Ще раз про оптовий ринок електроенергії / О. Кучеренко // Дзеркало тижня. – 2001. – 12 жовтня (№ 40).
15. *Про затвердження* Звіту про результати діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, у 2012 році : постанова НКРЕ від 22.03.2013 р. № 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=3170>
16. *Річний звіт* ДТЕК за 2012 рік. Енергія у дії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtek.com/library/file/annual-report-ru.pdf>
17. *Голікова С.* Новий ринок електроенергії України: процес, а не подія / С. Голікова // Дзеркало тижня. Україна. – 2013. – 13 грудня (№ 47).
18. *Дергачова О.* Реформування ринку електроенергії в Україні: кому вершки, а кому корінці... / О. Дергачова // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – 15 червня (№ 22).