

УДК 338.45:620.9:351.824.11] (477)

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ УКРАЇНИ

О. Перфілова

*Львівський національний університет імені Івана Франка
79008 м. Львів, пр. Свободи, 18*

Нами розглядаються проблемні аспекти державної регуляторної політики України у сфері електроенергетики. Проаналізовано сучасний стан і ключові питання становлення та розвитку вітчизняного ринку електроенергії. Обґрунтовано необхідність реформування енергетичного сектора та вказано можливі напрямки проведення реформ.

Ключові слова: перехресне субсидування, тарифоутворення, Оптовий ринок електроенергії.

Серед стратегічних завдань розвитку національної економіки України чільне місце посідає завдання реформування її енергетичного сектора. Зокрема, перед економічною політикою держави постають питання впорядкування енергетичних ринків України та запровадження дієвих механізмів їх державного регулювання. Вчасність та ефективність розв'язання цих проблем значною мірою визначають національну безпеку держави.

Початок реформ в електроенергетиці України був ініційований необхідністю її структурної реорганізації, що мала на меті поставити відносини у сфері виробництва, розподілу та споживання електроенергії на ринкові рейки.

Однак, як показує вітчизняний досвід реформ, вони виявилися не настільки ефективними, як передбачалося. Практика господарювання в економічних реаліях України засвідчила наявність в її енергетичному секторі низки проблем, до яких слід віднести:

- надмірне фізичне та моральне зношення потужностей і об'єктів енергетичної інфраструктури за відсутності достатніх інвестиційних ресурсів на їх заміну та технічну і технологічну модернізацію;
- значний ступінь залежності України від імпорту поставок палива за відсутності конкуренції на ринках первинних енергоносіїв (природного газу та вугілля);
- недосконалість існуючого Оптового ринку електроенергії;
- недосконалість системи тарифоутворення;
- існування економічно обтяжливої практики перехресного субсидування одних категорій споживачів за рахунок інших;
- залежність регулюючого органу (Національної комісії регулювання

© О. Перфілова, 2009

електроенергетики України) від впливу політичних чинників (при встановленні тарифів та розподілі коштів).

Проте навіть у такій скрутній ситуації енергетика працює поки що стабільно. Попри усі труднощі, Україна має можливість вивести енергетику з кризового стану, забезпечити власну енергетичну безпеку та навіть експорт електроенергії. Щоправда, це потребуватиме системних та скоординованих зусиль усіх гілок влади за наявності виваженої державної енергетичної політики.

Завершення ринкових реформ у електроенергетичному секторі, яке так необхідне сьогодні, насамперед гальмує проблема створення в Україні ефективного ринку електроенергії, орієнтованого на конкуренцію. Саме від створення цього ринку безпосередньо залежить розв'язання таких актуальних проблем, як ліквідація перехресного субсидування та удосконалення механізмів тарифо- і ціноутворення в енергетиці; залучення масштабних капіталовкладень, необхідних для модернізації спрацьованих виробничих потужностей і спорудження нових тощо [1, с. 15].

По суті, свого часу першим кроком до організації конкурентних відносин у сфері електроенергетики стало створення Оптового ринку електроенергії (ОРЕ), який з моменту його започаткування і по сьогоднішній день функціонує за моделлю „єдиного покупця”. Метою ОРЕ, висунутою при його створенні, було здешевлення виробленої електроенергії та стимулювання виробника у формуванні резерву потужності в об'єднаній енергетичній системі [2, с. 149].

Проте при лібералізації ринку електроенергії було не в повному обсязі враховано стартові умови і особливості перехідного періоду економіки України. Так, відсутність певних законодавчих норм в умовах неплатежів споживачів вилилося в проблему постійної нестачі в підприємств галузі оборотних коштів. Це, у свою чергу, призвело до великомасштабної бартеризації взаєморозрахунків і дискредитації поняття про вартість електроенергії, що формувалась не як вартість товару, а як вартість боргових зобов'язань. Це спричинило економічно необґрунтоване зниження ціни на електроенергію для споживачів і значні збитки для виробників електроенергії [3].

Відносини між учасниками Оптового ринку урядові вдалося врегулювати шляхом проведення жорстких адміністративних заходів, спрямованих на якісну зміну умов розрахунків за електроенергію. Позитивний ефект був досягнутий, і реальну ціну електроенергії відтворено, а із введенням так званих розподільних рахунків рівень оплати електроенергії у грошовій формі зріс від 10% до 99 – 100% [4]. Однак, разом з тим, не вдалося оминати й негативних наслідків таких заходів, зокрема, різкого скорочення числа учасників енергоринку. Так, незалежних постачальників електроенергії, які відігравали особливу роль у розбудові та функціонуванні енергоринку, було фактично усунуто з нього.

Отже, хоча в ході діяльності Оптового ринку було забезпечено стійку тенденцію до досягнення повної оплати за спожиту електроенергію, потенційні можливості розвитку конкуренції, які закладалися при створенні ОРЕ, не були реалізовані повною мірою. Не було запроваджено механізми ціноутворення, яке відображало б реальні витрати на постачання електроенергії споживачам з різними типами навантаження та на надання всіх видів послуг і, відповідно, не була забезпечена ефективна конкуренція між виробниками електроенергії [5].

Функції існуючого енергоринку фактично звелися до забезпечення розрахунків за спожиту енергію, а необхідність збереження цілісності і надійності об'єднаної енергосистеми спричинила посилення адміністративного регулювання енергоринку – що характерно, на тлі недосконалого нормативно-правового забезпечення його діяльності. Здебільшого, це було продиктовано міркуваннями енергетичної безпеки України, оскільки внаслідок катастрофічного спрацювання основних фондів електростанцій існує дефіцит діючих генеруючих потужностей, що і обумовлює вимушену необхідність подібного адміністративного впливу.

З зазначених причин на діючому ОРЕ оптовий тариф вже не визначається ринком, а глибина та інтенсивність адміністративного втручання в його роботу з часом тільки збільшується. Ясна річ, таке надмірне регуляторне втручання за рахунок зниження рівня конкуренції не сприяє підвищенню ефективності і припливу інвестицій в галузь. В цілому ж простежується невтішна тенденція до централізованого, монополістичного, адміністративно-керованого ринку електроенергії. Крім того, на існуючому енергоринку з єдиним покупцем (яким виступає Державне підприємство Енергоринок) суб'єкти ринку позбавлені можливості вільного вибору контрагентів – вибору, який існує на оптових ринках електроенергії більшості розвинутих країн світу. Передовсім це стосується вільного вибору контрагентів на ринках енергоносіїв, що є важливою передумовою формування конкурентних відносин на ринках електроенергії.

Так, внутрішні ринки енергоресурсів України (крім, з певними застереженнями, ринку нафтопродуктів і ринку послуг з постачання електроенергії) й досі не є конкурентними, а дія ринкових механізмів ціноутворення практично нівелюється частим централізовано-адміністративним втручанням [6].

Слід наголосити, що у розвинутих країнах енергоринок виступає ефективним механізмом організації конкуренції у сфері електроенергетики. Це досягається, головним чином, завдяки наявності сприятливих економічних і технічних передумов його належного функціонування. В Україні ж, за умов дефіциту власних паливних ресурсів і крайнього зношення основного енергогенеруючого обладнання, організація конкуренції серед виробників електроенергії представляється досить проблематичною. Тому питання створення механізмів ефективної конкуренції на ринку електроенергії наразі залишається відкритим.

Ще одна вада вітчизняної енергетики – недосконале тарифоутворення на ринку електроенергії. Для енергогенеруючих компаній теплових електростанцій, які становлять конкурентний сегмент енергоринку, тарифи на відпуск електроенергії формуються на основі погодинних цінових заявок. Для інших енергогенеруючих компаній і обласних енергопостачальних компаній (обленерго) тариф на електроенергію формується за витратною методикою (витрати+норма рентабельності). Цей фіксований тариф Національна комісія регулювання електроенергетики України (НКРЕ) затверджує для монопольного сегменту ринку, який включає діяльність з передачі електричної енергії магістральними, міждержавними, а також локальними електричними мережами.

Обленерго і незалежні постачальники купують електроенергію за погодинною оптовою ціною, до складу якої включені інвестиційна і дотаційна складові [7].

За рахунок дотаційної складової реалізується механізм відшкодування збитків обленерго у зв'язку з постачанням електроенергії дотованим категоріям

споживачів, в основному населенню, громадському та сільськогосподарському секторам. При цьому всі дотовані категорії споживачів купують електроенергію за регульованими цінами, нижчими від ринкових; різницю ж сплачують споживачі інших категорій за рахунок встановленої дотаційної надбавки до оптової ринкової ціни.

Таке перехресне субсидування важким фінансовим тягарем лягає на промисловий сектор економіки і спричиняє подорожчання електроенергії для даного сектору більше як на 20%. Відповідно, зростає і собівартість промислової продукції. Це значно ослаблює конкурентні позиції вітчизняної промисловості як на зовнішньому, так і на внутрішньому ринках, особливо в енергомістких галузях народного господарства.

Інвестиційна складова у тарифі на електроенергію покликана формувати бюджетний фонд фінансування інвестиційних проектів в електроенергетиці, і на даний час вона виступає основним джерелом капіталовкладень в галузь. Однак про недосконалість існуючого механізму інвестування свідчить те, що можливість отримання інвестиційних ресурсів шляхом їх включення у собівартість продукції звільняє енергокомпанії від необхідності пошуку потенційних інвесторів та знижує вимогливість до відбору ефективних інвестиційних проектів. При цьому практично весь інвестиційний ризик несуть споживачі електроенергії, а це зменшує їх власні інвестиційні можливості. В результаті відсутні стимули до енергозбереження, подолання економічного спаду та відновлення конкурентоспроможності української промисловості в цілому та електроенергетики зокрема [8, с. 91].

Своєрідним доповненням подібного неефективного підходу до тарифоутворення є визначення напрямків інвестування прибутку енергокомпаній не самими компаніями, а регулюючим органом. Втім, наявний майже поелементний контроль за реалізацією інвестиційних програм мало сприяє підвищенню ефективності результатів діяльності енергокомпаній.

Стосовно самого регулюючого органу – НКРЕ, то їй належить не остання роль у забезпеченні належного функціонування електроенергетичного сектора. На сьогоднішній день НКРЕ є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. Іншими словами, Комісія представляє державну владу і перебуває в системі центральних органів влади. З цієї причини вона не може збалансовувати інтереси держави, виробників і споживачів, що зумовлює виникнення конфлікту інтересів у її діяльності [9].

Більше того, на даний момент діяльність НКРЕ як органу виконавчої влади зі спеціальним статусом не врегульована достатньою мірою ні Конституцією, ні законодавством. Йдеться про те, що окремі норми законів, на основі яких НКРЕ здійснює свою діяльність (зокрема, Закони України „Про електроенергетику”, „Про природні монополії” тощо) не узгоджуються між собою. Варто також зауважити, що з моменту створення Комісії коло питань, що входять до її компетенції, значно розширилося і змінилося під впливом розвитку ринків паливно-енергетичного комплексу України. Все це робить її становище досить вразливим і дає змогу нехтувати її рішеннями, що досить небезпечно в ситуації, яка склалася на енергетичних ринках України.

Отже, відсутність чіткого розмежування повноважень органів державного регулювання і управління в електроенергетиці, поряд з фактичним

підпорядкуванням „незалежного” органу державного регулювання електроенергетики Кабінетові Міністрів України і перевід його на роль органу центральної виконавчої влади із спеціальним статусом, також спричиняють витіснення ринкових відносин на ОРЕ. У разі неврегулювання окремим законодавчими нормами діяльності НКРЕ вона не зможе гарантувати наявність прозорих і чесних правил гри на енергетичних ринках [10, с. 29].

Такий стан справ суперечить світовій практиці організації діяльності регуляторних органів, відповідно до якої ефективне економічне регулювання може бути забезпечено лише за умов економічної, організаційної та фінансової незалежності регулюючого органу.

Закономірно постає питання: які реформи в енергетичному секторі потрібні Україні і на яких принципах має базуватися державна енергетична політика?

Першочерговим завданням держави має стати реформування Оптового ринку електроенергії. Існуюча система відносин в ОРЕ вже не відповідає наявному рівню і напрямкам розвитку конкурентних відносин в Україні. Тому назріла об’єктивна необхідність переходу від моделі ринку „єдиного покупця”, обтяженої особливостями її українського варіанту, до більш ефективної та орієнтованої на потреби споживачів моделі ринку електроенергії. При цьому вдосконалення енергоринку потрібно здійснювати як з врахуванням передового світового досвіду, так і з поправками на специфіку протікання ринкових процесів в Україні.

Перехід до нової моделі енергоринку в перспективі забезпечив би функціонування дійсно ринкових механізмів формування оптового тарифу у конкурентному секторі енергетики, а саме в енергогенеруючих компаніях теплових електростанцій. Наступним не менш важливим напрямком державної політики у сфері енергетики повинен бути кардинальний перегляд підходів до тарифоутворення у секторі природних монополій, у якому функції формування тарифу виконує регулюючий орган. З метою поживлення інвестиційної діяльності в електроенергетиці доцільною була б орієнтація на підхід, згідно з яким інвестиційна складова тарифу використовується не як джерело фінансування, а як джерело окупності інвестиційних проектів.

Що ж до регулюючого органу, НКРЕ, то в умовах політичної нестабільності та наявності діаметрально протилежних поглядів провідних політичних сил на шляхи розвитку економіки і суспільства, вкрай необхідне посилення його незалежного статусу.

Підводячи підсумки, можна сказати, що за роки незалежності Україною зроблені відчутні кроки у напрямку реструктуризації електроенергетики. Найбільшим досягненням можна вважати створення Оптового ринку електроенергії, що поклало початок розвитку конкурентних відносин у сфері енергетики, та проведення заходів для налагодження його ефективної роботи. Значний прогрес був досягнутий у стабілізації постачання електроенергії та подоланні кризи із заборгованістю у секторі [11, с.301]. Однак наявність в електроенергетиці невирішених проблем має спонукати органи державного управління до консолідації зусиль з:

- розвитку оптового ринку електричної енергії;
- вдосконалення процесів тарифоутворення та їх методичного забезпечення;
- скасування перехресних субсидій між групами споживачів;

– забезпечення незалежного статусу регулюючого органу – НКРЕ у прийнятті рішень у межах її повноважень, а також конкретизація її повноважень щодо регулювання діяльності суб'єктів електроенергетики.

1. Єрмілов С. Формування конкурентних енергоринків в Україні // http://www.me.gov.ua/file/link/107824/file/UE10-2007_Er.pdf
2. Коновалюк В.И. Роль монополий топливно-энергетического комплекса в экономике Украины: Монография/ НАН Украины. Ин-т экономики промышленности. – Киев: Наук. думка, 2004. – 278 с.
3. Золотарьова О. Стратегія розвитку електроенергетики України як необхідна умова успіху реформ // Дзеркало тижня. – 14-20 жовтня 2000. – №40 (313). // <http://www.dt.ua/>
4. Котко В. Енергетична стратегія України і реформи // Дзеркало тижня. – 27 вересня – 3 жовтня 2008. – №36 (715). // <http://www.dt.ua/>
5. Реформування ринку електроенергії України // Електропанорама. – 2008. – №5. // <http://www.elektropanorama.com.ua/>
6. Шевцов А., Земляний М., Вербинський В. Ринок електроенергії в Україні. Проблеми вдосконалення // Національний інститут стратегічних досліджень. // <http://www.niss.gov.ua/>
7. Дранник О., Кулагина В., Романов А. Энергорынок Украины: становление и развитие // ЭнергоРынок. – 2004. – №4. // <http://www.e-m.ru/>
8. Базилевич В.Д., Филюк Г.М. Природні монополії. – К.: Знання, 2006. – 367 с.
9. Люта Г. Нові перспективи НКРЕ як органу державного регулювання // Дзеркало тижня. – 11-17 листопада 2006. – № 43 (622). // <http://www.dt.ua/>
10. Державне регулювання енергетики України. Біла книга Національної комісії регулювання електроенергетики України. – 2006. // Міжнародний центр перспективних досліджень. // <http://www.icps.com.ua/>
11. Україна. Огляд енергетичної політики. – 2006. // Матеріали Міжнародного енергетичного агентства. International Energy Agency. // <http://www.iea.org/>

PROBLEM ASPECTS OF STATE REGULATION IN POWER ENGINEERING SECTOR OF UKRAINE

O. Perfilova

*Ivan Franko National University of Lviv
18, Svoboda av. Lviv 79008*

We examine problem aspects of state regulatory policy of Ukraine in power engineering field. Modern condition and key questions of formation and development of native electricity market are analyzed. Necessity of reforming of power engineering sector is proved and potential directions of reforms are indicated. *Key words:* tariffing, cross funding, wholesale electricity market.

**НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
РЕГУЛЯЦИИ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИКИ УКРАИНЫ****О. Перфилова***Львовский национальный университет имени Ивана Франка
79008 м. Львов, пр. Свободы, 18*

Нами рассматриваются проблемные аспекты государственной регуляторной политики Украины в сфере электроэнергетики. Проанализировано современное состояние и ключевые вопросы становления и развития отечественного рынка электроэнергии. Обоснованно необходимость реформирования энергетического сектора и указаны возможные направления проведения реформ.

Ключевые слова: перекрестное субсидирование, тарифообразование, Оптовый рынок электроэнергии.