

ПРІОРИТЕТИ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Суходоля Олександр Михайлович,

доктор наук з державного управління,
завідувач відділу
Національного інституту стратегічних досліджень

Fulbright Scholar Program, 2011–2012,
George Washington University

Анотація: Досліджено проблеми реалізації енергетичної політики України. Проаналізовано причини неререформованості вітчизняної енергетики та визначено пріоритети енергетичної політики країни у найближчій перспективі.

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

Abstract: 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 та відносин, які існують на енергетичних ринках, пов'язане не тільки з обсягом залучених ресурсів, але також із його впливом на економічну та політичну систему країни. За період незалежності України було зроблено декілька спроб реформувати енергетичний сектор відповідно до вимог часу й політичних пріоритетів. Утім, незважаючи на тривалість процесу, політика реформи не дала очікуваного результату.

Відсутність істотного прогресу в реформуванні не лише 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. Нортон [10]), яка, зайнявши управлінські позиції, прагне зберегти можливість експлуатації об'єкта управління, обмежуючи можливість реформування системи. На наше переконання, в енергетичному комплексі України склалася саме така модель «рентної експлуатації» активів енергетики.

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, з появою «груп впливу» нової якості, вікно можливостей для реформ зачинилось узагалі, а енергетичний комплекс почали використовувати як донора популярної соціальної політики та джерела отримання надприбутків для «домінантної коаліції» [8, 9].

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 і залучення фінансових ресурсів від інвесторів, проте зі збереженням сильних державних енергетичних компаній;
- збереження централізованої системи управління та енергетичних активів під державним контролем.

Було обрано 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 описане такими етапами:

- держава встановлює субсидовані ціни для населення й 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 в тарифи всіх фактичних витрат, що знімає будь-яку зацікавленість

виробників у підвищенні ефективності діяльності; б) створення умов для зловживань через включення завищених фактичних витрат у тарифи (у т. ч. закупівлі обладнання за завищеними цінами) або затвердження бюджетних видатків для підтримки виробників енергії.

Не дивно, що така модель субсидування логічно підштовхує постачальників енергії до підвищення технічних та інших збитків, втрат енергоресурсів тощо, адже це збільшить обсяги компенсацій, отриманих від держави. Існування схеми отримання бюджетних субвенцій фактично нівелює зацікавленість комунальних підприємств у реалізації заходів з енергозбереження та підвищенні енергоефективності технологічних процесів, оскільки гарантує отримання коштів залежно від фактичних витрат.

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 протягом багатьох років не може забезпечити повноцінний приладний облік споживання енергоресурсів).

Фактично держава взяла на себе зобов'язання «балансувати» фінансовий стан державних енергетичних компаній, у т. ч. шляхом виділення бюджетних коштів 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, зокрема НАК «Нафтогаз України», отримувати з державного бюджету кошти, незважаючи на економічну ефективність самої компанії та адекватність її дій.

Побіжним ефектом моделі є обмеження інвестиційних можливостей компаній. Погодження інвестиційних програм енергетичних компаній здійснюється державними органами влади (регуляторами) переважно з урахуванням політичної позиції «недопущення» зростання цін.

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 400–

800 грн./тис. м³ газу (закупівля за імпортом – до 400 дол. США), позбавляє ринкових умов функціонування галузі, стримує її розвиток і не дозволяє виконувати інвестиційну програму з нарощування обсягів видобування.

Не менш складна ситуація виникла й у інших галузях енергетики. У вугільній галузі державна підтримка вуглевидобутку (компенсації високої собівартості українського вугілля) перетворилася з інструменту забезпечення збалансування економічних показників державних вугледобувних підприємств (для забезпечення соціальної стабільності та зайнятості в 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 із обсягами та динамікою видобутку вугілля. Так, обсяг державного фінансування підприємств вугільної галузі за 2001–2013 рр. зріс майже у сім разів і в 2013 р. досяг 13 млрд грн., притому, що частка державних шахт зменшилась з 70 % у 2010 р. до 36 % – у 2013-му. Показово, що державні шахти продовжували декларувати зростання збитковості господарювання впродовж усіх цих років.

При цьому державна економічна політика не стимулює ефективного використання енергетичних ресурсів, натомість надає достатньо лазівок для «уникнення» необхідності реалізовувати енергозберігаючі проекти. Прикладом цього є збереження механізмів часткового покриття витрат для ведення господарської діяльності та сподівання отримати від держави допомогу й самоусунутися від діяльності з підвищення енергоефективності. Зокрема неприпустимим є прийняття рішень щодо надання окремих видів «державної допомоги», як це спостерігалось в останні роки:

- зниження ціни на електроенергію для деяких підприємств електрометалургії та зниження експортних цін електроенергії для експорту до країн ЄС;
- підтримка державних енергетичних компаній і монополістів (вугледобувних підприємств і НАК «Нафтогаз України») за рахунок бюджетних видатків;
- включення відсотків на залучені кредити для підприємств теплоенергетики до витрат, які фінансуються через субвенції державного бюджету.

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

Одним із прикладів цього є прийнятий у 2013 р. 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 р. Змінюється лише джерело фінансового ресурсу для збереження субсидованих цін [7].

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 ухвалення (у червні 2014 р.) рішення щодо встановлення до 2017 р. цін на природний газ для населення, «на економічно обґрунтованому рівні, які забезпечать повне відшкодування єдиної середньозваженої закупівельної ціни на природний газ як товар» [4], надалі приймаються суперечливі рішення. У липні 2014 р. унесенням змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» Верховна Рада знову підтвердила використання державних компаній (у даному разі компаній з видобування нафти та газу) як донорів соціальної політики [6]. Для отримання додаткового ресурсу бюджету й утримання низьких цін на газ для населення було збільшено рентні 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 приватного сектору, через що він відразу ж скоротив обсяги робіт, погіршила також інвестиційний клімат та імідж країни.

У даній ситуації важлива роль відводиться політичним лідерам, які дають сигнал суспільству щодо очікуваних подальших кроків.

Досить неоднозначною, з цієї точки зору, є заява, яку зробив Президент України П. Порошенко 24 жовтня 2014 р. під час уведення в дію двох гідроагрегатів на Дністровській гідроакumuлюючій станції. Він зазначив *«Роблю все, щоб знизити тарифи на електроенергію як для суб'єктів господарювання, так і для населення. В першу чергу для тих, кому важко за це платити»* [2]. Акцент зроблено знову на моделі патерналістського захисту населення, а не стимулювання його доходів через реформування.

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

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

- невирішеність питання диверсифікації джерел і маршрутів постачання енергоресурсів, передусім залежність України від постачання з РФ;
- низька ефективність використання енергоресурсів у національній економіці й 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 в 2014 р. надала цим ризикам вимір безпосередніх загроз сталому функціонуванню національної економіки та розвитку нашої країни.

З іншого боку, 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 й енергетичної політики вибрати? Сподіваюсь, існуюча традиція зберігати енергетичний сектор «нереформованим» закінчилася.

Ми повинні прийняти, публічно оголосити й забезпечити реалізацію політики реформування енергетичного сектору, який має побудувати логічно несуперечливу модель функціонування. 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 низки важливих і, можливо, болісних рішень. Передусім необхідно прийняти рішення щодо запровадження ринкового ціноутворення на енергоресурси. Йдеться насамперед про відмову від пільгового ціноутворення на енергетичні ресурси для окремих категорій споживачів і повномасштабне утвердження ринкових принципів господарювання в енергетичному секторі.

Важливо встановити єдину методологію 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, й лише Україна зберігає практику господарювання 20-річної давнини.

Реформування ціноутворення допоможе кардинально змінити ставлення українського суспільства до ефективності використання енергоресурсів, яка залишається у 2–2,5 разу вищою від рівня розвинутих країн. Незважаючи на те, що високі енергетичні витрати на виробництво зумовлюють недостатню конкурентоспроможність продукції українських підприємств, українська держава й суспільство продовжують діяти за логікою надлишку «дешевих» енергоресурсів.

Потребує уточнення цільова спрямованість політики стимулювання споживачів до ефективного використання енергетичних ресурсів. У даному аспекті, оцінюючи базові засади економічних механізмів, слід відзначити їх принципову спрямованість політики на підтримку «виробника», а не «споживача». Іншими словами, держава готова допомагати «виробнику» збільшити виробництво енергії й не допомагає «споживачу» зменшити енерговикористан-

ня. Даний момент особливо показовий. Зобов'язуючись імплементувати Директиву ЄС 2006/32 «Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги» [3], всі органи державної влади умудрилися не побачити головного – того, що цією директивою запроваджується механізм «управління попитом на енергоспоживання» як альтернатива новому виробництву енергії. Директива просто вимагає від «виробників» (постачальників) забезпечити реалізацію енергозберігаючих заходів у споживача, а подальше її вдосконалення у 2012 р. взагалі зобов'язує постачальників забезпечити «віртуальне» скорочення обсягів енергопостачання за рахунок реалізації проектів енергоефективності в обсязі 1,5 % від обсягу продажу енергії.

У короткостроковій перспективі український ринок електроенергії ще не готовий до застосування подібних механізмів і потребує усунення спотворень роботи ринку, викликаних попередньою політикою держави. Існує низка проблем, без принципового вирішення яких реформування ринку не гарантується:

- проблема перехресного субсидування – вимагає покриття низьких цін для окремих категорій споживачів, а отже, існування джерела коштів. На сьогодні таким джерелом, як пропонує новоприйнятий Закон, є згаданий раніше Фонд розподілу вартісного дисбалансу, який отримуватиме кошти з результатів господарювання державних енергетичних компаній;
- проблема стимулювання «зеленої» енергетики – вимагає існування покупця, який оплачуватиме її дорогу й нестабільну електричну енергію. Вирішити це питання також передбачено за рахунок тих же державних компаній через механізм Фонду;
- проблема взаємних заборгованостей за попередні періоди – вимагає юридичного оформлення минулих заборгованостей на діючі компанії, що стримує бажання компаній розпочати діяльність у ринковому середовищі й стимулює зберегти існуючу ситуацію.

Таким чином, прийнявши Закон і встановивши термін діяльності Фонду розподілу вартісного дисбалансу до 2030 р., держава фактично зафіксувала необхідність збереження перехресного субсидування та, відповідно, відмовилась від реального реформування до цього періоду.

Саме тому сьогодні необхідне принципове політичне рішення, яке пов'язане як з припиненням існування перехресного субсиду-

вання, так і зі зміною механізму підтримки «зеленої» енергетики. Після прийняття рішення про встановлення ринкових цін для всіх споживачів у найближчі 3–5 років фактично зникає необхідність в існуванні схеми перехресного субсидування та, відповідно, Фонду розподілу вартісного дисбалансу. Одночасно з ліквідацією Фонду необхідно буде сформувавши новий механізм підтримки «зеленої енергетики», у ролі якого можуть виступати державні закупівлі визначених обсягів «зеленої» енергії з використанням, наприклад, механізму «зелених» сертифікатів.

У частині ліквідації проблеми заборгованостей необхідне також політичне рішення щодо виведення взаємних заборгованостей за попередні періоди за межі ринку, наприклад, шляхом запровадження окремого «клірингового» центру за аналогією виведення «токсичних» активів на фінансових ринках під час кризи 2008 р.

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

Необхідно визнати, що далі підтримувати таку політику неможливо, й ухвалити принципове рішення щодо переходу на ринкові механізми забезпечення споживачів вугільною продукцією, зокрема забезпечення продажу вугільної продукції навіть державних шахт безпосереднім споживачам через інструменти біржової торгівлі з вільним доступом до торгів усіх зацікавлених осіб.

Проблеми, які можуть виникнути через закриття окремих шахт і необхідність недопущення завдання екологічної шкоди, мають бути відокремлені від діяльності ринку й вирішуватись у рамках окремо створеного органу, відповідального за збереження закритих шахт в екологічно безпечному стані за аналогією з Чорнобильською АЕС.

Подальше затягування з реформуванням взаємовідносин на ринку газу матиме зростаючий негативний вплив на економічну й 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.

Спроба 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 й підриває інвестиційний клімат та імідж України.

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 й підземних сховищ природного газу, повний комерційний облік природного газу, налагодження співробітництва з ЄС щодо питань обліку природного газу.

Слід зазначити, що прийняття законодавства в частині створення операторів газотранспортної системи й підземних сховищ газу, з можливістю залучення юридичних осіб, держав – членів Європейського Союзу, Сполучених Штатів Америки або Енергетичного Співтовариства [5], є кроком до запровадження нової енергетичної політики країни.

Як висновок до роботи – слід наголосити на необхідності запровадження формального інструменту проголошення цілей і фіксації пріоритетів енергетичної політики країни. На думку фахівців енергетичного сектору, таким документом може виступити Енергетична стратегія України, яка фіксуватиме загальні принципи та цілі довгострокового розвитку енергетичного сектору країни, визначить завдання та окреслить механізми реалізації державної енергетичної політики.

Енергетична стратегія має запропонувати траєкторію перетворення енергетичного сектору країни з проблемного, який потребує постійної державної підтримки, на сучасний, ефективний і 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. Зокрема критично важливі завдання:

- на короткострокову перспективу має бути забезпечено зменшення адміністративного втручання в роботу енергетичних ринків, припинено функціонування існуючої системи субсидування (доування), ліквідовано перехресне субсидування, прийнято необхідні законодавчі акти й організаційні рішення щодо узгодження енергетичної політики із зобов'язаннями України в рамках Асоціації між Україною та Європейським Союзом;
- у середньостроковому вимірі важливими завданнями є практичне утвердження ринкових принципів регулювання енергетичного сектору та функціонування енергетичних ринків. У цей період також необхідно забезпечити докорінну перебудову відносин між державою та суб'єктами господарювання, підвищення якості корпоративної культури суб'єктів господарювання та залучення їх до реалізації завдань із забезпечення енергетичної безпеки країни;
- завданням на довгострокову перспективу є забезпечення ефективності функціонування енергетичного сектору України на внутрішньому ринку та спроможності конкурувати на європейських ринках.

На даний час Національний інститут стратегічних досліджень завершує розроблення нової Енергетичної стратегії України на період до 2035 р. [1]. Хочеться сподіватися, що після її доопрацювання в системі державних органів виконавчої влади пріоритети енергетичної політики, відображені в офіційно затвердженій Енергетичній стратегії, будуть зрозумілими для суспільства та суб'єктів енергетичного сектору, чіткими для виконання органами державної влади та амбіційними щодо проведення успішних реформ енергетики та формування нової якості життя громадян України.

Література

1. Актуалізація Енергетичної стратегії України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=244964965.
2. Глава держави виступає за прозору систему тарифів на електроенергію [Електронний ресурс] / Прес-служба Президента України. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/31485.html>.

3. Директива ЄС 2006/32 Європейського парламенту і Ради «Про ефективність кінцевого використання енергії та енергетичні послуги, а також про скасування Директиви Ради 93/76/ЄЕС» від 5 квітня 2006 р.
4. Постанова Кабінету Міністрів України «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» від 25 березня 2014 р. № 81.
5. Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління Єдиною газотранспортною системою України: Закон України від 14 серпня 2014 р. № 1645-VII.
6. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»: Закон України від 31 липня 2014 р. № 1622-VII.
7. Про засади функціонування ринку електричної енергії України: Закон України від 24 жовтня 2013 р. № 663-VII.
8. *Суходоля О. М.* Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнації / *О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський* // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.
9. *Суходоля О. М.* Трансфер досвіду як інструмент аналізу та стабілізації політики // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2013. – № 2. – С. 66–80.
10. *North D. C.* Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development / *D. C. North, J. J. Wallis, S. B. Webb, B. R. Weingast* // Policy Research Working Paper. – 2007. – WPS 4359, World Bank, Washington, D. C.