

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 7, 2012 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 351

Т. І. Биркович,
докторант, Чорноморський державний університет імені Петра Могили

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПРИВАТИЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В ЕНЕРГЕТИЦІ УКРАЇНИ

В статті аналізуються особливості приватизації в енергетичній сфері в Україні, сучасна нормативно-правова база приватизації, шляхи удосконалення приватизаційних процесів.

In the article there were analyzed particularities of privatization in energy sphere, modern legal base of privatization, and ways of improvement of privatization processes.

Постановка проблеми

Процеси реформування енергетичної сфери, які відбуваються на сьогодні в Україні, потребують значних фінансових ресурсів. Зрозуміло, що сучасний соціально-економічний стан країни значно обмежує можливості державного фінансування, а отже виникає необхідність залучення приватних інвестицій в енергетичну сферу шляхом посилення приватизаційних процесів.

Треба зазначити, що приватизаційні процеси в енергетичній сфері України почалися ще на початку 90-х років, коли на приватизаційних конкурсах були продані пакети акцій 9 з 27 енергопостачальних компаній розміром від 20 до 45% статутних фондів.

Досвід перших приватизаційних кроків показав, що економічні умови проведення приватизаційних конкурсів в енергетиці України практично не давали можливості серйозним стратегічним інвесторам приймати в них участь. У результаті, пакети акцій придбали, здебільшого, посередницькі структури, що не мали ні зацікавленості в подальшому розвитку підприємств галузі в цілому, ні значних коштів для інвестування. Крім того, початок процесу приватизації енергетичних компаній був не цілком успішним через недосконалість діючого законодавства та нормативно-правової бази [2].

Зазначені моменти дозволяють стверджувати, що основними вимогами до процесів приватизації об'єктів енергетичного комплексу мають бути наступні:

- приватизація об'єктів основного виробництва енергетичної галузі повинна мати інноваційну спрямованість та сприяти забезпеченню сталого функціонування Об'єднаної Енергетичної системи України, зокрема через оновлення основних фондів галузі та фінансове оздоровлення енергетичних компаній;
- з метою створення сприятливого інвестиційного клімату в галузі, необхідно здійснити заходи щодо удосконалення системи державного регулювання - тарифної системи і системи оплати спожитої електроенергії, а також здійснити попередню підготовку підприємств галузі - реструктуризацію довгострокових зобов'язань, вирішення питання передачі соціальних і житлово-комунальних об'єктів в комунальну власність;
- необхідно широко застосовувати заходи щодо захисту економічної конкуренції і запобігання порушень законодавства про захист економічної конкуренції у процесі постприватизаційного функціонування підприємств [2].

Таким чином, приватизація в енергетичному комплексі України проходила в недостатньо підготовлених умовах і невдало щодо вибору стратегічного інвестора, що вимагає врахування попередніх недоліків при подальших приватизаційних процесах.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Проблеми розвитку енергетичної сфери економіки України в контексті її європейського вибору вивчають такі вітчизняні дослідники як: А. І. Шевцов, М. Г. Земляний, В. О. Бараннік, А. З. Дорошкевич, В. В. Івашенко, В. В. Вербинський, Т. В. Рязуова.

Питаннями формування енергетичної політики в Україні займається низка вчених та експертів, зокрема І. Петренко, І. Газізулін, Д. Долішний та інші.

Питання реформування в енергетичній сфері країн ЄС та України, зокрема і процесів приватизації, досліджується низкою вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких можемо відмітити таких: Е. Шестерина, А. Бранис, В. Бараннік, С. Голікова, В. Засадко, В. Шевцова, В. Мартинюк та інші.

Постановка завдання

Завданням даного дослідження є аналіз сучасних приватизаційних аспектів в енергетичній сфері України, а також виявлення напрямів прискорення та підвищення ефективності даного процесу.

Виклад основного матеріалу

Питання приватизації енергетики набувають особливого значення, оскільки енергетика як одна з найважливіших галузей народного господарства повинна працювати найбільш ефективно, а саме надійно, вчасно та в належній кількості постачати енергією споживачів.

Головним стимулом до початку приватизації в Україні стала необхідність термінової реконструкції і модернізації енергетичних компаній. Держава вже вичерпала всі свої можливості щодо відновлення їхніх виробничих потужностей і основних фондів. За оцінками Міністерства енергетики і вугільної промисловості України на сьогодні 80% основних фондів теплових електростанцій і 60% фондів енергорозподільних компаній зношені до стану, що межує з дуже високими ризиками для енергетичної безпеки країни [5]. Сьогодні уряд може лише підтримувати нинішній стан станцій і мереж, а коштів для вкладень у подальшу модернізацію обладнання у країні як власника цих потужностей немає. Саме через застарілі основні фонди споживання енергоресурсів у генерації на 35% вище, ніж у країнах OECD (Організація економічного співробітництва і розвитку). А рівень втрат при передачі електроенергії перевищує показник розвинених країн удвічі [5].

Президент НАК «Енергетична компанія України» П. Омеляновський відмічає, що теплові електростанції, які входять у структуру українських енергогенеруючих компаній, також потребують серйозних інвестицій. Розрахунковий ресурс теплових електростанцій вичерпано. Блоки повинні бути виведені з експлуатації. До 2030 року на їхню модернізацію знадобиться 31,5 млрд. дол. З них 20 млрд. дол., або 2,22 млрд. шорюку, треба залучити протягом найближчих дев'яти років. При цьому капітальні вкладення всіх державних компаній в енергетичному секторі в 2010 році, включаючи теплові, атомні та гідроелектростанції, ледь перевищили 600 млн. дол.

Ця цифра свідчить про те, що власних коштів енергокомпаній і можливостей держбюджету недостатньо для модернізації ТЕС України. Однак рівень зносу обладнання у різних компаніях коливається в межах 60-80% усіх основних фондів. Це означає, що питання інвестицій у відновлення є критичним для енергетичної безпеки країни.

Також слід врахувати, що без інвестицій уже в 2017-2020 роках Україна відчує істотний дефіцит генеруючих потужностей, оскільки не модернізовані блоки через три-п'ять років треба буде цілком виводити з експлуатації. На сьогодні розрахунковий ресурс 68 енергоблоків ТЕС вичерпано в 2,5-3 рази, а на 11 блоках - у 1,3-1,7 разу [5].

Важливо розуміти, що приватизація може використовуватися як інструмент з підвищення надійності енергетичної системи і забезпечення безпеки енергопостачок до Євросоюзу. Необхідно врахувати той факт, що зростання ВВП в Україні призведе до підвищення попиту на електроенергію в найближчі роки, а також можливості інтеграції в європейське Енергетичне співтовариство і Зону вільної торгівлі. Тому енергетичні підприємства потребують ефективних інвесторів.

Так, у НАК «Енергетична компанія України» підрахували, що загальний обсяг інвестицій тільки в теплову генерацію після приватизації об'єктів енергогенерації та енергопостачання за найближчі вісім років повинен становити від 18 до 20 млрд. доларів США. З них 70% піде на технічну реконструкцію (більшість діючих енергоблоків саме на такий відсоток уже відпрацювали свої ресурси), на будівництво нових блоків, більш ніж 25% - на екологічні заходи й близько 5% - на виконання умов інтеграції України в Євросоюз [6].

В той же час, процес здійснення приватизації, особливо в такі стратегічні галузі, як енергетика, дуже сильно впливає на ставлення інвесторів, особливо міжнародних, до країни. Так, експерт І. Газізулін відмічає, що «Енергетика - це сектор, який наразі потребує великого обсягу інвестицій. І те, що відбувається, надсилає негативний сигнал не тільки щодо перспектив саме в електроенергетиці, але й в інших секторах - видобутку газу, нафти, де є реальний інтерес з боку

іноземних інвесторів» [7].

Так, в 2011 році керуючий директор з енергетики Європейського банку реконструкції та розвитку Р. Пуліті заявив, що ЄБРР може стати акціонером українських енергокомпаній [4], але для цього на нинішньому етапі приватизації в Україні необхідно створити стабільні та прозорі законодавчі рамки та ліквідувати зайві регуляторні бар'єри.

На сьогодні вже здійснено певні кроки в цьому напрямі, зокрема в 2012 році було затверджено Державну програму приватизації на 2012-2012 роки [3], метою якої є сприяння оптимізації частки державного сектору економіки а умовах ринку, підвищення ефективності економіки та посилення її конкурентоспроможності.

Виконання цієї Програми планується шляхом:

- забезпечення високих темпів приватизації об'єктів державної власності, щодо яких не встановлено заборону та обмеження на приватизацію і які є надшироковими для виконання державою своїх функцій, не користуються попитом у покупців, є збитковими та малорентабельними;
- застосування індивідуальних засад приватизації підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави, підприємств з ознаками домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг) і таких, що потребують спеціального підходу у зв'язку з тим, що використовуються у процесі виробництва унікальні ресурси та нематеріальні активи (група Г);
- сприяння залученню до приватизації земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти державної власності, що підлягають приватизації;
- скорочення обмежень щодо приватизації об'єктів державної власності за умови, що зазначене негативно не вплине на виконання державою своїх функцій, а також не створить небезпеки для соціально-економічних та екологічних умов життєдіяльності суспільства;
- залучення до приватизації інвесторів, заінтересованих у довгостроковому розвитку підприємств після приватизації;
- підвищення привабливості приватизації для інвесторів, формування позитивного іміджу приватизації в Україні та світі [1].

В програмі передбачається врахування особовостей об'єктів групи Г, до яких відносяться зокрема і об'єкти енергетичної сфери, під час приватизації на індивідуальних засадах забезпечити:

- проведення передприватизаційної підготовки підприємств;
- продаж контрольного пакета акцій з урахуванням умов післяприватизаційного використання об'єктів, а також вимог до покупців;
- залучення на конкурсних засадах радників (уповноважених осіб) до роботи з підготовки до приватизації підприємств, які мають стратегічне забезпечення для економіки і безпеки держави, підприємств з ознаками домінування на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг).

Програму планується реалізувати протягом трьох етапів. Перший етап (I півріччя 2012 року) передбачає створення необхідної правової, нормативної та організаційно бази шляхом внесення змін до законодавства з питань приватизації на засадах, визначених Програмою; здійснення передприватизаційної підготовки і приватизації об'єктів групи Г на індивідуальних засадах; скорочення обмежень для включення до приватизації державних об'єктів; формування переліку об'єктів державної власності, що підлягають приватизації протягом 2012-2012 років; організації постійного моніторингу виконання Програми з метою проведення аналізу стану приватизації [1].

Відповідно, протягом цього періоду було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України з питань приватизації щодо реалізації положень Державної програми приватизації на 2012-2014 роки». Документ, зокрема, передбачає внесення змін до законів «Про приватизацію державного майна», «Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)», «Про особливості приватизації майна в агропромисловому комплексі», «Про особливості приватизації об'єктів незавершеного будівництва».

Закон спрямований на підвищення рівня привабливості процесу зміни власності для інвесторів та формування його позитивного іміджу. Він передбачає визначення зобов'язань для покупців-інвесторів з урахуванням світової практики, а також переліку виключних умов, у разі невиконання яких договір купівлі-продажу може бути розірвано або визнано недійсним. При цьому за невиконання інвестиційних зобов'язань застосовуватимуться виключно економічні санкції.

В квітні 2012 року було прийнято Закон України №4650-VI «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств», який передбачає, що особливими умовами приватизації вугледобувних підприємств є продаж всіх акцій, що належать державі (без збереження у державній власності пакетів акцій) у статутних капіталах акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації або корпоратизації державних вугледобувних підприємств.

Крім того, особливістю є встановлення строком до трьох років з дня завершення приватизації мораторію на застосування процедури примусової реалізації майна об'єктів приватизації шляхом зупинення виконавчого провадження та мораторію на порушення справ про банкрутство вугледобувних підприємств, які поширюються лише на борги, що утворилися на момент завершення приватизації.

До об'єктів приватизації належать: вугледобувні підприємства як єдині майнові комплекси; шахти (шахтоуправління) як єдині майнові комплекси; розрізи як єдині майнові комплекси; акцій, що належать державі в статутних капіталах акціонерних товариств, утворених у процесі приватизації або корпоратизації державних вугледобувних підприємств.

Закон визначає, що порядок проведення аукціону із продажу єдиних майнових комплексів, пакетів акцій акціонерних товариств затверджується Кабінетом міністрів.

Треба зазначити, що на сьогодні більше 120 державних шахт є формально збитковими через значне зношення основних фондів, умов залягання вугілля та низької його якості. Дотації вугільній промисловості складає більше 7 млрд. грн. на рік, отже в майбутньому зазначеної суми фінансових засобів в бюджеті може не виявитися. В той же час, не дивлячись на приватизацію, уряд планує залишити дотації для шахт, які будуть належати приватним власникам.

Також, було підписано Закон України № 4649-VI «Про внесення змін до закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації»».

Згідно пояснювальної записки до законопроекту, знімається заборона на приватизацію ТЕЦ для подальшої реалізації програми їх технічного переоснащення за допомогою залучення недержавних інвестицій шляхом надання їх в оренду або концесію. Законом внесено зміни до статті 5 Закону України «Про приватизація державного майна» шляхом виключення в частині другій в пункті «г» слово «теплоелектроцентралі» та внесення змін до переліку об'єктів права державної власності, які не підлягають приватизації, але таких які можуть бути корпоратизовані.

Так, з переліку об'єктів права державної власності, згідно з текстом законопроекту, виключаються: Сімферопольська ТЕЦ, Камішбурунській ТЕЦ, Сакські теплові мережі, Дніпродзержинська ТЕЦ, Криворізька теплоцентраль, Державне підприємство «Севеодонецька ТЕЦ», Лисичанська ТЕЦ, Миколаївська ТЕЦ, Одеська ТЕЦ, ТЕЦ науково-технічного центру «ЕСХАР», Харківська ТЕЦ, Херсонська ТЕЦ, Севастопольська ТЕЦ.

В квітні 2012 року було підписано закон №4658-VI «Про внесення змін до Закону України «Про трубопровідний транспорт» щодо реформування нафтогазового комплексу». Законопроект припускає, що реорганізація держпідприємств, дочірніх підприємств Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», що здійснюють діяльність з транспортування нафтопродуктів магістральними і/або розподільними трубопроводами, зберігання в підземних газосховищах, і Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» здійснюється за рішенням Кабінету міністрів України. Крім того, законопроект передбачає встановлення заборони на приватизацію держпідприємств, дочірніх підприємств «Нафтогаз України».

Також, відчуження основних фондів та акцій державних підприємств передача їх з балансу на баланс, в концесію, оренду, лізинг, заставу, управління, до статутного фонду інших юридичних осіб, вчинення інших правочинів, що можуть призвести до відчуження основних фондів та акцій цих підприємств, а також основних фондів та акцій «Нафтогазу», дочірніх та заснованих нею підприємств, забороняється, крім випадків, коли результатом таких дій є: передача основних фондів та акцій таких підприємств винятково державному підприємству або акціонерному товариству, 100% акцій якого перебуває в державній власності України, створення державних підприємств та акціонерних товариств, 100% акцій яких перебуває у державній власності України. Також у законопроекті уточнюється, що стосовно «Нафтогазу» не може бути порушено справу про банкрутство.

Треба також зазначити, що влітку 2012 року Фонд держмайна України планує виставити на продаж крупні державні пакети акцій 20-ти підприємств по газопостачанню та газифікації (облгазов). ФДМ прийняв рішення прискорити продаж пакетів облгазів та видав наказ № 2877 «Про внесення змін до плану-графіку виставлених на продаж в 2012 році пакетів акцій газорозподільних та газопостачальних підприємств». Менші державні пакети ще 22 облгазів ФДМ планує виставити на продаж через фондовий ринок у вересні.

Особливої уваги заслуговує Наказ Фонду державного майна в Україні № 604 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань під час підготовки об'єктів групи Г до приватизації», який визначає механізм врахування громадської думки під час підготовки зазначених об'єктів. На нашу думку, розробка та запровадження даного механізму є значним кроком до європейських принципів та засад реформування, зокрема в енергетиці.

Під час другого етапу реалізації Програми приватизації на 2012-2014 роки (II півріччя 2012 року – 2013 рік) планується завершити продаж об'єктів малої і масової приватизації та об'єктів, приватизація яких розпочалася до набрання чинності Програмою.

Під час третього етапу (2014 рік) передбачається завершення приватизації як широкоаспектного соціально-економічного проекту, підготовка пропозицій щодо внесення змін до законодавства в частині визначення функцій органів управління, включаючи Фонд державного майна України, для забезпечення переходу від процесу приватизації до продажу об'єктів державної власності як функції з управління об'єктами державної власності.

Очікується, що виконання даної Програми дасть змогу:

- завершити широкомасштабний процес трансформації відносин власності та оптимізувати державний сектор; створити умови для приватизації об'єктів державної власності, подальше перебування яких у державній власності є економічно недоцільним; сприяти забезпеченню економічного зростання;
- зменшити частку державного сектору в економіці до 25-30 відсотків внутрішнього валового продукту. У державному секторі економіки буде сформовано виробничий комплекс, який спроможний забезпечити ефективне виконання державою своїх функцій;
- залучити великі обсяги приватного капіталу, у тому числі іноземного, створити потужні вертикально інтегровані структури, конкурентоспроможні на світовому ринку, провести модернізацію виробництва, впровадити новітні технології, створити нові види продукції, впровадити сучасний менеджмент;
- створити базу для розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва та адаптації його до ринкових умов;
- зменшити навантаження на державу з управління державним сектором економіки, що забезпечить підвищення ефективності управління [1].

Висновки і подальші рекомендації

Досвід перших уроків української приватизації (зокрема в енергетиці) засвідчив, що навіть досконала процедура приватизації, сама по собі не може забезпечити позитивного результату. Необхідні чіткі, скоординовані зусилля всіх гілок влади, спрямовані на покращення інвестиційного клімату, удосконалення корпоративного управління, підвищення ефективності управління об'єктами державної власності. Приватизація підприємств і галузей енергетики, що мають стратегічне значення для економіки і національної безпеки (перш за все – суб'єктів природних монополій), вимагає посиленої уваги до попередньої підготовки, встановлення чітких та стабільних правил діяльності на енергетичних ринках.

Головною метою приватизації в енергетиці повинна стати не формальна зміна власника й одержання за це певних коштів до бюджету, а створення такої ситуації, коли за рахунок зміни власника та механізмів управління підприємством, значно підвищується економічна ефективність його діяльності.

Для продовження, розширення і успішної реалізації приватизаційного процесу в енергетиці у подальшому, на наш погляд, необхідно:

- розробити й прийняти довгострокову концепцію розвитку галузей ПЕК і узгоджений з нею довгостроковий план приватизації;
- передбачити в концепції приватизації удосконалення процедури приватизації підприємств ПЕК з метою недопущення в її процесі прихованої монополізації окремих сегментів енергоринку;
- остаточно вирішити долю стратегічних об'єктів ПЕК (магістральних трубопроводів, потужностей генерації й ін.), розробити умови їх приватизації та поетапний термін її проведення, або інші принципи їх діяльності в ринкових умовах (концесія, корпоратизація та ін.);
- розробити заходи підтримки та контролю діяльності вже приватизованих підприємств;
- передбачити випадки деприватизації в разі не виконання власником прийнятих умов приватизації (до цих умов повинні бути включені: цінова політика, технологічне переозброєння, економічна ефективність й ін.);
- забезпечити прозорість процесів приватизації енергетичних об'єктів та пріоритетне спрямування коштів від їх приватизації на розвиток і переозброєння ПЕК.

Реалізація означених вище дій повинна створити сприятливі умови для завершення приватизації в енергетиці та надходження інвестицій, необхідних для проведення технічного і технологічного переоснащення всього ПЕК та економіки взагалі.

Список використаних джерел

1. Державна програма приватизації на 2012-2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4335-17#n7>.
2. Енергетика України на шляху до європейської інтеграції [Монографія] / За заг. ред. А. І. Шевцова. – Дніпропетровськ, 2004.
3. Закон України «Про державну програму приватизації» від 13.01.2012 № 4335-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4335-17#n7>
4. Назаренко В. Приватизація енергетики набуває європейського вектора [Електронний ресурс] / В. Назаренко // Дзеркало тижня. Україна. - №36. – 7 жовтня. – 2011. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/privatizatsiya_energetiki_nabuvaє_evropeyskogo_vektora_chi_pidhlosne_tse_vitchiznyanih_investoriv-89216.html.
5. Рубцов В. Міжнародний аспект приватизації вітчизняної економіки [Електронний ресурс] / Рубцов В. // Дзеркало тижня. Україна. - № 41. – 11 листопада. – 2011. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/mizhnarodniy_aspekt_privatizatsiyi_vitchiznyanoi_energetiki-91371.html.
6. Складенко В. Приватизація в енергетиці – модернізація енергоринку і вулпрому [Електронний ресурс] / В. Складенко. – Режим доступу : <http://ukurier.gov.ua/uk/articles/privatizatsiya-v-energetici-modernizatsiya-energorin/>.
7. Українська служба Бі-бі-сі : Особливості приватизації енергетичних підприємств України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novynar.com.ua/bbc/211604/>.

Стаття надійшла до редакції 19.07.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"