

## ЕКОНОМІКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Забезпечення енергетичної безпеки держави як одного з визначальних чинників національної конкурентоспроможності спирається на правове регулювання вітчизняного паливно-енергетичного комплексу (далі – ПЕК). ПЕК України складається з нафтогазового комплексу, вугільної промисловості й енергетики [9, с. 15]. Саме зі створенням в країні адекватного механізму прогнозування, планування й координації заходів протидії злочинності у сфері ПЕК безпосередньо пов'язано вирішення таких важливих проблем, як (а) демонополізація й декриміналізація його галузей; (б) ліквідація перехресного субсидування й удосконалення механізмів тарифо- й ціноутворення в ПЕК; (в) погашення кількомільярдних боргових сум усіх 3-х ланок електроенергетичної сфери; (г) усунення масштабної непогашеної дебіторсько-кредиторської заборгованості генеруючих компаній, оператора оптового ринку електроенергії й енергопостачальних підприємств, яка продовжує накопичуватися; (д) забезпечення вільного вибору контрагентів і конкурентних засад господарської діяльності суб'єктів ПЕК [4, с. 15-17].

Розв'язання зазначених питань неможливе без урахування головних особливостей цього базового сектора економіки, причому як в економічному, так і в правовому плані. Наукова розробленість економіко-правових проблем ПЕК поки що лишається досить невисокою. Серед сучасних найбільш змістовних досліджень у цій сфері можна назвати роботи таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Г.К. Вороновський, Б.М. Данилишин, С.І. Дорогунцов, С.Єрмолов, В.І. Коновалюк, С.В. Марценко, І.В. Федін, В.С. Самсонов, І.К. Чукаєва, А.К. Шидловський та ін.

Україна належить до держав, забезпечених традиційними видами первинної енергії частково, а тому змушена вдаватися до їх імпорту. Енергетична її залежність від поставок становила в 2004 р. 60,7%, тоді як країн ЄС – 51%. Подібною або близькою до української є енергозалежність таких розвинутих країн Європи, як Німеччина (61,4%), Франція (50%), Австрія (64,7%). Багато держав світу мають значно нижчі показники забезпечення власними первинними ПЕР, зокрема, Японія використовує їх близько 7%, Італія – близько 18%.

Рівень енергозалежності України є середньоєвропейським і має тенденцію до зменшення (до 54,8% у 2005 р.), але він характеризується відсутністю диверсифікації джерел постачання енергоносіїв, насамперед нафти, природного газу та ядерного палива [2].

Щодо позиції на міжнародних енергетичних ринках ПЕК України має свої переваги й недоліки. Перевагами є: достатні запаси вугілля та складників ядерного палива – урану й цирконію; надлишкові потужності для транспортування газу, нафти й експорту електроенергії; вигідне географічне й геополітичне положення; розвинена інфраструктура енергетики; високопрофесійний кадровий потенціал.

До недоліків відносять: обмеженість у власних розвіданих ресурсах природного газу, нафти, а також у ядерному паливі власного виробництва; відсутність диверсифікації джерел постачання енергетичних продуктів; використання переважної частини потужностей власних гідроресурсів; високе техногенне навантаження на довкілля; незадовільний технічний стан частини енергетичних об'єктів, у тому числі систем транспортування енергетичних продуктів.

З точки зору глобальних енергетичних процесів слід урахувати вигідне геополітичне й географічне положення України й пов'язану із цим її роль як транзитної держави. Інтеграція української енергосистеми з європейською є складником стратегічної мети України щодо входження до ЄС. На відміну від країн нової хвилі розширення ЄС, вона має достатньо потужні й розвинені газо-, нафтотранспортні й електричні мережі, поєднані з транспортними мережами ЄС і країн СНД, що дозволяє їй брати участь у формуванні європейської енергетичної політики та спільного енергетичного ринку, відігравати важливу роль в енергетичній співпраці країн СНД і ЄС. Започатковано проекти участі українських компаній у видобутку вуглеводів в інших країнах світу (Казахстан, Туркменістан, Лівія, Іран, Ірак та ін.) й у будівництві електростанцій та електромереж (В'єтнам, Куба).

Разом із тим в Україні досі не сформовано оптимальну структуру власності на об'єкти ПЕК. Поки що відносини власності в останньому були недостатньо впорядковані й систематизовані, оскільки його об'єкти перебувають у державній, комунальній і приватній власності, а також у спільній власності приватних осіб і держави. Основними виробниками електричної енергії є 14 потужних теплових, 8 гідравлічних і 4 атомні електростанції. У тепловій електроенергетиці 11 електростанцій входять до складу 4-х акціонерних енергогенеруючих компаній з державною часткою акцій понад 70%, які підпорядковані національній акціонерній компанії "Енергетична компанія України", а 3 належать приватній компанії. Державна акціонерна гідроенергуюча компанія «Укргідроенерго» об'єднує 8 гідравлічних електростанцій, 4 АЕС – національна атомна енергогенеруюча компанія "Енергоатом". Транспортування електричної енергії від енергогенеруючих до енергопостачальних компаній магістральними електромережами, а також функції диспетчерського управління Об'єднаною енергетичною системою України забезпечує національна енергетична компанія "Укренерго", до складу якої входять 8 регіональних електроенергетичних систем.

Згідно із Законом України "Про електроенергетику" від 16 жовтня 1997 р. (з подальшими змінами) [1; 1998, – № 1. – Ст. 1], який регламентує відносини, що виникають у зв'язку з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, державним наглядом за безпечним виконанням робіт на об'єктах електроенергетики незалежно від форм власності, безпечною експлуатацією енергетичного обладнання й державним наглядом за режимом споживання електричної і теплової енергії, гідравлічні й атомні електростанції, а також магістральні й міждержавні мережі не підлягають приватизації.

Передачу електричної енергії розподільчими мережами здійснюють 43 постачальники за регульованим тарифом, з яких 15 є акціонерними енергопостачальними компаніями з державною часткою акцій понад 50%, корпоративне управління якими здійснює національна акціонерна компанія "Енергетична компанія України" в межах пакетів акцій, що залишилися в державній власності.

У промисловості ядерно-паливного циклу України функціонують 4 основних державних підприємства уранового й цирконійового виробництва й науково-проектний інститут «УкрНДІпромтехнологія». На їх базі з метою координації робіт щодо забезпечення АЕС власним ядерним паливом передбачається створення державного виробничого об'єднання.

У вугільній промисловості функціонують 167 вугледобувних підприємств з різними формами власності, однак державна власність є домінуючою – її частка складає 93%.

Відповідно до Указу Президента України від 25 лютого 1998 р., № 151/98 "Про реформування нафтогазового комплексу України" й на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 5 травня 1998 р., № 747 "Про утворення НАК "Нафтогаз України" до статутного фонду Компанії передано: ДАТ "Чорноморнафтогаз" – 100 % акцій статутного фонду; ВАТ "Укртранснафта" – 100% акцій статутного фонду; ВАТ "Укрнафта" – 50%+1 акція статутного фонду. Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2004 р., № 1162 до НАК "Нафтогаз України" передано пакет акцій ЗАТ "Укртатнафта" в розмірі 43% статутного фонду.

Для транспортування нафти використовується державне майно, яке за чинним законодавством не підлягає приватизації або передачі в оренду (магістральні нафтопроводи, споруди на них) чи в користування НАК "Нафтогаз України". ВАТ "Лисичанськнафтооргсинтез", ВАТ "Херсоннафтопереробка" і ВАТ "Лукойл-Одеський НПЗ" – ці 3 нафтопереробні підприємства повністю приватизовані, державний пакет акцій ВАТ "НПК Галичина" (Дрогобицький НПЗ) становить 25%, ВАТ "Нафтохімік Прикарпаття" (Надвірнянський НПЗ) – 26%. Державна частка в статутному фонді ЗАТ "Укртатнафта" становить з боку України 3,054%, його державний пакет акцій передано до статутного фонду НАК "Нафтогаз України".

З урахуванням світового досвіду й чинного законодавства України приватизація нафтогазових компаній здійснюється цілісним майновим комплексом шляхом продажу державою акцій компанії за грошові кошти під інвестиційні зобов'язання зі збереженням у державній власності пакета акцій не менше 50%+1 акція.

Наведемо дані про структуру споживання первинної енергії.

Таблиця 1

Структура споживання первинної енергії в Україні, країнах ЄС-15, США та у світі в цілому [2]

	Світ	Україна	Країни ЄС	США
Природний газ	21%	41%	22%	24%
Нафта	35%	19%	41%	38%
Вугілля	23%	19%	16%	23%
Уран	7%	17%	15%	8%
Гідроресурси та ін. відновлювальні джерела	14%	4%	6%	7%
Усього	100%	100%	100%	100%

Рівень енергозабезпеченості країни характеризується показником питомого споживання первинної енергії, тобто умовного палива (у.п.) на одну особу. Енергозабезпеченість України у 2005 р. становила 4,3 т у.п./люд., що значно нижче, ніж у розвинутих країн світу (США, ЄС-15, Японія), але випереджає рівень тих найбільш індустріалізованих країн світу, що розвиваються (КНР, Індія, Туреччина) [2]. Ось чому характерною є картина структури споживання власних та імпортованих ресурсів в Україні у 2005 р. Імпортовані загалом склали 109,4 млн. т умовного палива, або 54,5% всього обсягу споживання, у тому числі природний газ – 64,3 млн. т у.п. (32%), уран – 23,5 млн. т у.п. (11,7%), нафта – 19,6 млн. т у.п. (9,8%), вугілля – 2 млн. т у.п. (1%). Власні ресурси становили: вугілля – 41,5 млн. т у.п. (20,7%), природний газ – 23,5 млн. т у.п. (11,7%), уран разом із гідроресурсами й нетрадиційними видами енергії – 20,1 млн. т у.п. (10%), нафта – 6,1 млн. т у.п. (3,1%) [5].

В останні роки ця структура поступово змінюється на користь власних ресурсів, про що свідчать дані про виробництво продукції ПЕК. За січень-серпень 2007 р. обсяг виробництва електричної енергії електростанціями, які входять до об'єднаної енергетичної системи України, досяг 127509,0 млн. кВт-г. Це на 1560,8 млн. кВт-г або на 1,2% більше за аналогічний період 2006 р., що зумовлено погодними умовами протягом року.

Обсяги видобутку нафти з газовим конденсатом протягом 8-ми місяців 2007 р. зменшились на 63,3 тис. т (2,1%) відповідно до показника 2006 р. Вони дорівнюють 2966,8 тис. т, у тому числі обсяги видобутку підприємствами НАК «Нафтогаз України» порівняно з показником 2006 р. зменшились на 51,7 тис. т (на 1,9%) і становлять 2697,5 тис. т.

За 8 місяців 2007 р. видобуток газу дорівнює 742,6 млн. куб. м, що на 108,5 млн. куб. м менше рівня показника 2006 р., у тому числі видобуток газу підприємствами НАК «Нафтогаз України» становить 12837,2 млн. куб. м., тобто він збільшився на 121,5 млн. куб. м.

Вважається, що рівень забезпеченості України власними природними ресурсами складає 47 % (паливними – 37 %). Потреба народногосподарського комплексу країни за рахунок власних ресурсів нафти й газу задовольняється на 10 – 20 %, вугілля – на 80 % [13, с. 99].

Узагальнюючими показниками ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів країни є питомі витрати первинної енергії на одиницю валового внутрішнього продукту країни (енергоємність ВВП), яка в Україні у 2,6 рази перевищує середній показник країн світу, причиною чого є надмірне споживання в галузях економіки енергетичних ресурсів на виробництво одиниці продукції, що зумовлює відповідне зростання імпорту вуглеводнів в Україну. Висока енергоємність ВВП в Україні також є наслідком істотного технологічного відставання в більшості галузей економіки й у житлово-комунальній сфері, незадовільної галузевої структури національної економіки, зокрема, імпортно-експортних операцій і впливу „тіньового" сектора економіки.

Існуюча система управління в ПЕК формувалася спонтанно, діяла переважно в інтересах окремих груп впливу й на даний час є недосконалою. Держава втратила контроль над активами в енергетиці, відбувся відтік професійних кадрів і зниження рівня науково-технічного забезпечення галузей ПЕК. Кожна з його галузей керується своїм окремим законом і прийнятими на його виконання підзаконними актами. Так, головними є Закони України: в електроенергетиці – „Про електроенергетику” від 16.10.1997 р. [1; 1998. – № 1. – Ст. 1], у ядерній енергетиці – „Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” від 08.02.1995 р. [1; 1995. – № 12. – Ст. 81], у вугільно-промисловому комплексі – Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. [1; 1994. – № 36. – Ст. 340] й Гірничий закон від 06.10.1999 р. [1; 1999. – № 50. – Ст. 433], у нафтогазовому комплексі – „Про нафту і газ” від 12.07.2001 р. [1; 2001. – № 50. – Ст. 262] та ін.

Загальність у формулюваннях багатьох положень зазначених законів зумовлює необхідність прийняття численних підзаконних актів різними органами влади. Наприклад, лише у вугільній галузі кількість підзаконних актів перевищує 600, діяльність електроенергетичної галузі регулюється 115 нормативно-правовими актами. Такий підхід до правового регулювання створює умови для неоднакового застосування вимог законів, а значить, до недосягнення або неповного досягнення передбачених ними цілей і завдань, наслідком чому є вчинення злочинів у цій сфері.

Галузі ПЕК були й залишаються дуже привабливими для кримінальних структур. Кількість виявлених в останні роки злочинів у ПЕК складають приблизно 10 % від числа правопорушень, учинених у сфері економіки; це приблизно 1 % від загальної кількості злочинів, зареєстрованих в Україні.

Таблиця 2

Статистика злочинів, зареєстрованих у ПЕК України

Роки	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Кількість	5607	5197	5766	3927	4402	4126	3331

Найбільш приваблива галузь – це електроенергетична. Число виявлених правоохоронними органами України злочинів у цій галузі є найбільшим у ПЕК і перевищує кількість правопорушень у паливній галузі майже в 1,4 рази, у нафтопереробній і газовій – у 2,8 рази, у вугільній – в 1,5 рази [10, с. 108]. Аналіз статистичних даних свідчить, що найбільш поширеними злочинами в ПЕК є: зловживання владою або посадовим становищем, службове підроблення, привласнення або розтрата майна, крадіжка, ухилення від сплати податків, порушення порядку заняття господарською й банківською діяльністю, шахрайство з фінансовими ресурсами, порушення законодавства про бюджетну систему України, підроблення документів, одержання хабара, розкрадання електроенергії, викрадання шляхом демонтажу електричних мереж, умисне укладання збиткових угод з комерційними структурами, незаконне одержання окремими посадовими особами пільгових умов підприємницької діяльності (шляхом використання зв'язків, підкупу тощо), зловживання при приватизації державного майна, фальсифікація документів під час реалізації енергоносіїв та ін. Необхідно підкреслити, що всім цим злочинам притаманний високий рівень латентності.

Існує також заборгованість з виплати заробітної плати, що станом на 1 вересня 2007 р. на підприємствах, що належать до сфери управління Мінпаливенерго, склала 6,9 млн. грн., у тому числі на підприємствах: енергетики – 2,6 млн. грн., атомно-промисловому комплексу – 3,8 млн. грн., нафтогазового комплексу – 0,5 млн. грн.

На думку фахівців, з огляду на наявний стан законодавства в царині енергетики розроблення і прийнятті нових законодавчих актів необхідно здійснювати з урахуванням таких завдань, як: а) створення єдиного комплексного енергетичного закону про енергетичну політику, який має встановити уніфіковані підходи до термінології; б) передбачення основних напрямків правового регламентування всієї енергетики; в) визначення національних інтересів у цій сфері; г) встановлення правила діяльності всіх учасників енергетичних відносин (як державних органів, так і суб'єктів господарювання) на засадах справедливості, недискримінаційності та прозорості; д) передбачення вимог до підготовки й реалізації законодавчих актів і програмних документів. У подальшому такий закон має стати підґрунтям енергетичного права України, перенесення правового регулювання на рівень законів і зменшення ролі підзаконних нормативно-правових актів у регламентації енергетичних відносин, здійснення експертизи (у тому числі, незалежної) чинних нормативно-правових актів, їх проектів на відповідність існуючим міжнародним зобов'язанням України в царині енергетики, передбаченим Договором до Енергетичної Хартії, Кіотським протоколом, низкою двосторонніх міжнародних угод, а також вимогами енергетичного права ЄС.

З огляду на накреслені Енергетичною стратегією України до 2030 р. завдання створення й удосконалення законодавства у сфері галузей ПЕК вважаємо, що його подальший розвиток має здійснюватися за нижченаведеними напрямками.

1. Прийняття в першочерговому порядку законів, спрямованих на вирішення ключових проблем ПЕК, намічених стратегією, що охоплюють:

- систематизацію й упорядкування відносин власності в галузях ПЕК;
- докладне визначення структури державного управління й регулювання, чітке розмежування цих функцій, зокрема, щодо формування правил діяльності на ринку енергоносіїв, упорядкування повноважних і відповідальних функцій центральних і регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування в питаннях енергозабезпечення й енергозбереження;
- покращання функціонування оптового ринку електроенергії й накреслення засад функціонування ринку природного газу, законодавче закріплення за регулюючим органом функції встановлення правил їх діяльності;
- створення дійових фінансових і податкових стимулів для модернізації енергетичних об'єктів та застосування енергозберігаючих технологій;
- удосконалення конкурентних ринків скрапленого і зрідженого газу, нафтопродуктів і закріплення повноважень державного органу регламенту в цій царині, недопущення необґрунтованого адміністративного регулювання цін на конкурентних ринках;
- упорядкування умов і правил надання державної підтримки, в тому числі субсидювання, підприємствам ПЕК;
- посилення екологічних зобов'язань суб'єктів енергетичної галузі щодо зменшення забруднення навколишнього середовища, забезпечення захисту у сфері техногенної безпеки ПЕК і збільшення відповідальності за їх порушення;
- визначення правових засад щодо створення відповідних структур та надання їм повноважень для здійснення управління державними корпоративними правами.

2. Розвиток законодавчої регламентації ПЕК повинен забезпечувати виконання міжнародних зобов'язань України, передбачених ратифікованими міжнародними енергетичними угодами, насамперед Договором до Енергетичної хартії та Кіотського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, а саме:

– законодавче забезпечення виконання зобов'язань України згідно з Договором до Енергетичної хартії має передбачати механізми доступу до енергетичних ринків країни, створення й розвитку відкритих конкурентних енергетичних ринків, заохочення й захист інвестицій в енергетику, торгівлю енергетичними продуктами, транзит енергоносіїв, вирішення спорів щодо міжнародних інвестицій та охорони довкілля;

– законодавче забезпечення зобов'язань України за Кіотським протоколом повинно передбачати механізми торгівлі квотами на викиди парникових газів, зокрема, через реалізацію проектів спільного впровадження.

3. Розвиток законодавчого регулювання ПЕК через механізм адаптації енергетичного законодавства України до правової системи ЄС має забезпечувати виконання вимог європейського енергетичного законодавства відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, Програми інтеграції України до ЄС, схваленої Указом Президента України від 14 вересня 2000 р., № 1072/2000, та Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженої Законом України 18 березня 2004 р., № 1629-IV.

Потребують приведення у відповідність до правової системи ЄС такі законодавчі й нормативно-правові акти:

– Закони України: «Про електроенергетику», «Про нафту і газ», «Про альтернативні види рідкого та газового палива», «Про альтернативні джерела енергії», «Про енергозбереження», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про природні монополії», «Про державний матеріальний резерв»;

– укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України та інші підзаконні нормативно-правові акти у сфері ПЕК.

4. Розвиток законодавчого регулювання енергетичних відносин повинен здійснюватися в напрямку активізації міжнародної співпраці й укладення відповідних дво- та багатосторонніх міжнародних угод, які слід спрямувати на реалізацію цілей Енергетичної стратегії України й забезпечення національних інтересів.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Енергетична стратегія України на період до 2030 року: Ухв. розпорядженням КМ України від 15.03.2006 р. // Офіц. сайт Мінпаливенерго України. <http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50112>. 3. Ефективність використання паливноенергетичних ресурсів у регіонах України / За ред. Б.М. Данилишина. - К.: РВПС України НАН України, 2006. – 54 с. 4. Єрмолов С. Формування конкурентних енергоринків в Україні // Економіка України. – 2007. – №10. – С. 15-28. 5. Звіт Національної комісії регулювання електроенергетики України для Регіональної асоціації органів регулювання енергетики країни ЦСЄ та Євразії (ERRA). НКРЕ України, 2006 // Офіц. сайт ERRA. <http://www.erganet.org>. 6. Инновационное развитие топливно-энергетического комплекса: проблемы и возможности / Под общ. ред. Г.К. Вороновского и И.В. Недина. – К.: Знання України, 2004. – 385 с. 7. Интеграция в энергетике и экономическая безопасность государства / Под общ. ред. Г.К. Вороновского, и И.В. Недина. – К.: Знання України, 2005. – 551 с. 8. Коновалюк В.И. Роль монополий топливно-энергетического комплекса в экономике Украины. – К.: Наук. думка, 2004. – 277 с. 9. Коновалюк В.И. Роль топливно-энергетического комплекса в обеспечении экономической безопасности государства // Менеджер. – 2004. – № 1 (27). – С. 14 – 18. 10. Марценко С.В. Економічний стан та криміногенна ситуація в енергетичній галузі України // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) – 2005. – № 11. – С. 106 – 115. 11. Самсонов В.С. Экономика предприятий энергетического комплекса. – М.: Высш. шк., 2003. – 416 с. 12. Чукаєва І.К. Природний газ в економіці України. – К.: Наук. думка, 2002. – 359 с. 13. Чукаєва І.К. Формування ефективних пропорцій паливно-енергетичного балансу на перспективу як база енергетичної стратегії України // Економіка та право. – 2004. – № 1. – С. 97 – 101. 14. Шидловський А.К. Тенденції розвитку енергетики України. – Дніпропетровськ: Нац. гірн. ун-т, 2005. – 104 с.

*Надійшла до редакції 25.10.2007 р.*