ПОБУДОВА, ОРГАНІЗАЦІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕНЕРГОРИНКІВ

УДК 621.311

Б.А. КОСТЮКОВСЬКИЙ, канд. техн. наук, ст.наук.співр., **І.Ч. ЛЕЩЕНКО**, канд. техн. наук, ст.наук.співр.,
Інститут загальної енергетики НАН України, вул. Антоновича, 172,
м. Київ, 03680, Україна

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНУ «ПРО ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ»

В статті, на основі аналізу положень Закону «Про засади функціонування ринку електричної енергії в Україні», визначено проблеми його реалізації, зокрема – зростання цін на електроенергію, фактична підміна конкурентних ринкових механізмів використанням адміністративних методів формування структури генеруючих потужностей та регулювання їх роботи тощо. Отримані результати свідчать про те, що очікувати на позитивні наслідки від запровадження нової моделі ринку електроенергії в Україні є мало підстав.

К л ю ч о в і с л о в а: ринок електроенергії, Закон, моделі ринку електроенергії, ціна, ефективність.

Концепція нової моделі ринку електроенергії була затверджена у 2001 році, але лише 24.10.2013 р. Верховною Радою України було прийнято Закон № 663-VII «Про засади функціонування ринку електричної енергії в Україні» (далі –Закон), яким в країні запроваджується нова модель ринку електроенергії, що отримала назву моделі ринку двосторонніх договорів та балансуючого ринку (ДДБР). Такий довгий термін між схваленням концепції нової моделі ринку і її законодавчим закріпленням, незважаючи на те, що на розробку відповідної нормативно-правової бази були витрачені величезні кошти у вигляді державного фінансування, грантів та кредитів міжнародних установ із залученням провідних закордонних фахівців, є цілком природним. Це зумовлено наявністю фундаментального протиріччя між фізико-технічними особливостями функціонування об'єднаних енергосистем (ОЕС), в яких усі елементи працюють в межах єдиного технологічного процесу, що потребує централізованого планування розвитку та функціонування електроенергетики, та ринковими підходами до регулювання роботи ОЕС, коли конкуренція між окремими суб'єктами господарювання (СГ) на ринку електроенергії має бути рушійною силою його ефективного розвитку та функціонування [1,2]. Тому принципово неможливо створити ефективну модель ринкового регулювання діяльності в електроенергетиці [2], що ставить розробників відповідної нормативно-правової бази державного регулювання діяльності в цій галузі у складне становище, за яким необхідно одночасно забезпечити ринкову конкуренцію між СГ і надійність електропостачання та роботи ОЕС. При цьому, по мірі зростання ступеня лібералізації ринку електроенергії, а нова модель ринку саме і передбачає подальшу його лібералізацію в Україні, вирішення означеного протиріччя суттєво ускладнюється.

© Б.А. КОСТЮКОВСЬКИЙ, І.Ч. ЛЕЩЕНКО, 2014

Дослідження, виконані в Інституті загальної енергетики НАН України у попередні роки, підтвердили неефективність моделі ДДБР та недоцільність запровадження цієї моделі в Україні [3]. Але після прийняття на законодавчому рівні такого рішення потребують уточнення проблеми та ризики від її запровадження та функціонування в Україні згідно з конкретними законодавчими положеннями, що є метою цієї статті.

Аналіз положень Закону показав, що серед проблем, зумовлених запровадженням нової моделі, у першу чергу необхідно виділити ті, що пов'язані зі значно більш складною системою регулювання та організаційно-функціональною системою забезпечення діяльності ринку електроенергії за моделі ДДБР, який згідно з положеннями Закону фактично складається з п'яти ринків – ринок двосторонніх договорів, ринок «на добу наперед», балансуючий ринок, ринок допоміжних послуг та роздрібний ринок електричної енергії.

Тому нова модель ринку електроенергії є значно складнішою за функціонуючу сьогодні в країні модель Оптового ринку електроенергії (ОРЕ) з точки зору нормативно-правового та організаційного забезпечення його діяльності. При цьому сам Закон у значній мірі носить рамковий характер, оскільки ціла низка питань буде регулюватися підзаконними нормативними актами, які ще треба розробити та затвердити. Це, зокрема, стосується фундаментальних документів – кодексу електричних мереж та кодексу комерційного обліку, правил роботи окремих СГ, що працюють на ринку, методики формування цін, що будуть регулюватися, умов введення адміністративних обмежень на діяльність окремих СГ, 16 типових договорів між суб'єктами ринку електроенергії тощо. При цьому, усі означені нормативні документи мають не вступати у протиріччя і бути повністю узгодженими між собою та з іншими законодавчими й нормативно-правовими актами України, на що важко розраховувати з огляду на дуже складну структуру нової моделі ринку електроенергії і на те, що подібні протиріччя й неузгодженості реально можна визначити у багатьох випадках лише при їх застосуванні на практиці. Крім того, необхідно враховувати і різні інтереси виробників електроенергії, споживачів, постачальників, системного оператора тощо, що, безумовно, буде впливати на редакцію окремих регулюючих документів і вноситиме додаткові ризики неузгодженості в нормативно-правовій базі завдяки її різній трактовці окремими учасниками ринку. Водночас, досвід показує, що в українських умовах такими додатковими актами можна змінити первісну сутність будь-якого закону на протилежну.

Для забезпечення функціонування нової моделі ринку необхідно буде створити низку нових організаційних структур – адміністратор комерційного обліку електричної енергії, адміністратор розрахунків, оператор ринку «на добу наперед», Фонд врегулювання вартісного дисбалансу (ФВВД) та інші, необхідну матеріально-технічну і фінансово-організаційну інфраструктуру для забезпечення їх діяльності. При цьому суттєво ускладнюється та розширюється перелік задач, які повинні за нової моделі вирішувати системний оператор, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, Міненерговугілля України, виробники, споживачі та постачальники електроенергії, компанії з її транспортування й розподілу. Тому запровадження та підтримка функціонування нової моделі ринку електроенергії зумовить необхідність дуже значних додаткових витрат внаслідок зростання власних видатків всіх СГ на забезпечення своєї роботи на ринку та бюджетних витрат на його державне регулювання.

Додатковими факторами зростання цін для споживачів можуть стати такі положення Закону:

1. Розуміючи, що за умови курсу на євроінтеграцію обмежити розвиток стосовно роботи відновних джерел виробництва електроенергії (ВДВЕ) не вдасться без суттєвого перегляду нормативної бази, у Законі визначено такі норми:

– «Системний оператор має право надавати команди на зменшення навантаження виробникам, які здійснюють виробництво електричної енергії на об'єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблену лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), лише за умови, якщо всі наявні пропозиції (заявки) інших учас-

ників балансування на зменшення їх навантаження були прийняті (акцептовані) системним оператором, крім випадків, коли системні обмеження стали наслідком обставин непереборної сили».

– «Вартість електричної енергії, яка не була відпущена виробником електричної енергії, що здійснює продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом відповідно до цього Закону, в результаті виконання ним команди системного оператора на зменшення навантаження, відшкодовується цьому виробнику за встановленим йому «зеленим» тарифом, крім випадків надання таких команд при системних обмеженнях, які стали наслідком обставин непереборної сили».

Ці норми, з одного боку, роблять розвиток ВДВЕ практично необмеженим, а з іншого – примушують споживачів додатково оплачувати невироблену на них електроенергію за відсутності навіть вельми невеликих в умовах України позитивних екологічних наслідків. Якщо врахувати те, що ціна на електроенергію, вироблену сонячними електростанціями, у травні 2014 року сягнула майже 7,5 гривень, проти 5 гривень у січні цього року, при відповідній зміні цін на електроенергію, вироблену іншими ВДВЕ, то таке фінансове навантаження буде непідйомним для споживачів електроенергії в Україні. Наприклад, за підсумками 2013 року, при виробництві ВДВЕ близько 0,85% від загального обсягу виробництва електроенергії в Україні, у ціновому вимірі їх частка досягла 5%. У 2014 році, якщо будуть враховані потужності, встановлені в Автономній Республіці Крим, адже відповідальність за них перед інвесторами брала держава Україна, це співвідношення може значно збільшитись. При цьому необхідно враховувати, що очікується значне зростання потужності ВДВЕ і в інших регіонах країни, зокрема, у Донецькій та Одеській областях.

2. Закон встановлює, що при виникненні відхилень від заявлених обсягів виробництва або споживання електроенергії, воно компенсується за рахунок роботи балансуючого ринку, але винний за цей дисбаланс оплачує його покриття. При цьому вартість цієї послуги буде «порушнику» відома лише після закриття роботи ринку за відповідну добу. Такий механізм, на думку авторів цієї моделі ринку, має змусити і генерацію, і споживачів дуже виважено підходити до питань планування своєї роботи. Але об'єктивно він буде вести до додаткового подорожчання електроенергії для споживачів та додаткових збитків для генерації, які генерація зможе компенсувати лише за рахунок зростання ціни.

Уся сукупність цих факторів приведе до значного зростання загальної вартості електроенергії, яка може сягнути за мінімальними оцінками до 800 млн дол. США на рік вже на рівні 2020 року, а за максимальними на цьому рівні може перевищити 4 млрд дол. США [2]. При цьому очікувати на можливість компенсації цих витрат за рахунок зниження цін на виробництво електроенергії немає жодних підстав, бо фактично Закон де-факто зберігає існуючу модель ціноутворення для АЕС, ГЕС, ВДВЕ та, впродовж як мінімум найближчих 10 років, для ТЕЦ.

Так, для атомних електростанцій (АЕС) передбачено при формуванні цін урахування «рівня витрат, що забезпечує покриття експлуатаційних та капітальних витрат, забезпечення ядерної безпеки функціонування АЕС, обсяг соціально-економічної компенсації ризику для населення, яке проживає в зоні спостереження, та виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, тощо». При цьому, ця норма чітко не визначає джерела надходження коштів на зняття АЕС з експлуатації та поводження з відпрацьованим ядерним паливом і радіоактивними відходами після припинення роботи станції, що може призвести до негативних наслідків.

Для гідроелектростанцій (ГЕС) (крім мікро-, міні-, та малих гідроелектростанцій) Законом визначено, що рівень цін виробленої ними електричної енергії має визначатися «з урахуванням рівня витрат, що забезпечує покриття експлуатаційних та капітальних витрат та виконання зобов'язань, передбачених міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України, тощо».

Згідно з Законом, для теплоелектроцентралей (ТЕЦ) і когенераційних установок, впродовж 10 років з моменту запровадження повномасштабного ринку електричної енергії України, «національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергети-

ки, за заявою виробника встановлюються регульовані ціни закупівлі» виробленої ними електричної енергії. Тобто, принципи ціноутворення на електроенергію за нової моделі ринку для цих типів електростанцій будуть аналогічними тим, що використовуються у ОРЕ, як мінімум на найближчі 12–15 років, за дуже важливим винятком, зумовленим запровадженням механізму вирівнювання цінових дисбалансів, для чого передбачена відповідна організаційна структура – Фонд врегулювання вартісного дисбалансу (далі – Фонд). Діяльність цього Фонду регламентується статтею 25 Закону, де сказано, що він «є державною спеціалізованою некомерційною установою, діяльність якої спрямована на створення конкурентного середовища на ринку електричної енергії та забезпечення відповідно до вимог цього Закону». Фактично, Фонд збирає кошти з одних суб'єктів господарювання, що працюють на ринку електроенергії, під виглядом надання їм послуг, та перерозподіляє їх іншим СГ у вигляді покупки у них послуг. «Покупцями» таких послуг у Законі визначені АЕС, потужні ГЕС, постачальники, що здійснюють імпорт електричної енергії, електропередавальні підприємства. При цьому декларується, що «обов'язкове споживання суб'єктами, визначеними цим Законом, послуг з вирівнювання умов для конкуренції є способом державного регулювання діяльності на ринку електричної енергії суб'єктів природних монополій, суміжних ринків, осіб, які займають домінуюче (монопольне) положення на ринку електричної енергії, та електропостачальників, що здійснюють імпорт електричної енергії, з метою недопущення їх необґрунтованого, неконтрольованого впливу на ціноутворення на ринку електричної енергії». Означені послуги Фонд купує у пільгових категорій споживачів та виробників, що використовують ВДВЕ, ТЕЦ та когенераційні установки.

Запровадження Фонду робить не прогнозованим ціноутворення на електроенергію, що виробляється ГЕС та АЕС, та веде до зростання цін на електроенергію через необхідність сплати податків при «перепродажі» означених послуг.

Фактично, фонд заміщує ОРЕ, на якому нині здійснюється перерозподіл коштів, при цьому обґрунтування цього механізму є нелогічним, оскільки передбачає збільшення ціни для СГ, які і так можуть встановлювати необґрунтовані, вищі за певний рівень, ціни.

Таким чином, згідно з положеннями Закону вільні цінові пропозиції для споживачів можуть формувати лише конденсаційні електростанції (КЕС) на органічному паливі. При цьому практично лише вони реально можуть працювати на балансуючому ринку. Також КЕС будуть відігравати значну роль і на ринку допоміжних послуг. Це створює значні потенційні можливості для отримання власниками цих станцій надприбутків, ризики чого є дуже значними з огляду на те, що КЕС в Україні в значній мірі монополізовані. Для запобігання цьому в статті 9 Закону передбачена така норма: «У разі, якщо обсяг запропонованої допоміжної послуги менший, ніж потреба системного оператора у цій послузі, або якщо допоміжна послуга надається постачальниками допоміжних послуг, що займають монопольне (домінуюче) положення на ринку цих послуг або в окремій частині об'єднаної енергетичної системи України з існуючими системними обмеженнями, продаж такої допоміжної послуги є обов'язковим для постачальника допоміжних послуг, а послуга купується системним оператором за ціною, що розраховується ним за методикою розрахунку регульованих цін на допоміжні послуги, що затверджується національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики». Більше того, Закон передбачає, що «у разі, якщо темп зростання цінових пропозицій постачальників допоміжних послуг, наданих на конкурентних засадах, перевищує обмеження, встановлені правилами ринку, продаж таких допоміжних послуг їх постачальниками та придбання системним оператором здійснюються за цінами, розрахованими відповідно до правил ринку». Аналогічні норми є і для балансуючого ринку.

На сьогодні відсутні правила ринку стосовно розрахунку цін на допоміжні послуги та немає визначення того, за яких темпів «зростання цінових пропозицій постачальників допоміжних послуг» ціни на їх послуги починають регулюватись згідно з правилами ринку. Аналогічною є ситуація з цими питаннями і для балансуючого ринку. Але, незважаючи на таку невизначеність, можна очікувати, що алгоритм таких розрахунків буде близький до існуючого

на ОРЕ, і тому, при впровадженні в дію нового Закону очікувати на зниження цін на електроенергію, вироблену на КЕС, мало реально.

Відзначимо, що запровадження таких обмежуючих норм, фактично, демонструє, що на конкуренцію, як на механізм регулювання діяльності та зниження цін на електроенергію розробники Закону не сподіваються, а самі ці норми погано вписуються в ідеологію лібералізованих ринків електроенергії.

Водночас, необхідно враховувати те, що стале функціонування ринку електроенергії можливо лише за наявності достатніх генеруючих потужностей в ОЕС та відповідності їх структури режимам і рівням потреби в електроенергії. Прибічники лібералізованих моделей ринку електроенергії стверджують, що їх запровадження буде стимулювати приток інвестицій у розвиток генеруючих потужностей. Але положення Закону свідчать про те, що його розробники не особливо сподіваються на цей механізм розвитку генерації, бо згідно з означеними положеннями у завуальованій формі запроваджується централізований державний вплив на розвиток електроенергетики країни. Так, згідно з статтею 17, системний оператор «щороку відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, готує план розвитку об'єднаної енергетичної системи України на наступні десять років, у якому, зокрема, зазначаються:

– обґрунтовані прогнозні обсяги попиту на електричну енергію, обсяги міждержавних перетоків електричної енергії, обсяги необхідної встановленої потужності електростанцій з урахуванням розбивки за типом генеруючих потужностей, видом палива (джерелом енергії, у тому числі альтернативних джерел енергії та регіонів їх розташування), що використовується в технологічному процесі, та термінів вводу та виводу генеруючих потужностей з експлуатації;

– об'єкти магістральних (міждержавних) електричних мереж, які мають бути збудовані та/або реконструйовані, та терміни їх будівництва;

– оцінка потреб в інвестиціях у розвиток генеруючих потужностей та магістральних (міждержавних) електричних мереж на наступні три роки та пропозиції щодо джерел фінансування.

План розвитку об'єднаної енергетичної системи України на наступні десять років затверджується Кабінетом Міністрів України».

У Законі чітко не визначено, чи можливо будівництво електростанцій, які не входять до цього плану, в ньому лише визначається, що нове будівництво та/або реконструкція генеруючих потужностей є допоміжною послугою із забезпечення резервів такої потужності, а «відбір постачальників допоміжних послуг із забезпечення резервів нової та/або реконструйованої генеруючої потужності здійснюється системним оператором на конкурентних засадах відповідно до порядку, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в електроенергетичному комплексі, за погодженням з національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики». Тобто, Закон передбачає надання системним оператором гарантій інвесторам при впровадженні нових або реконструйованих потужностей згідно з плановою необхідністю в них, якщо такі потужності не будуть впроваджуватись приватними інвесторами на свій ризик. Але можна стверджувати, що з огляду на фінансові ризики інвестицій в енергетичні потужності при моделі ДДБР, такі інвестиції можливі лише при наданні гарантій системним оператором. Про це, зокрема, свідчить світовий досвід швидкого розвитку ВДВЕ, бо саме наявність відповідних гарантій збуту виробленої ними електроенергії та цін на неї зробило інвестування в ці об'єкти вкрай привабливим для СГ та фінансових інституцій.

Звісно, що реалізація такого механізму потенційно може забезпечити ефективний розвиток ОЕС України, але необхідно відзначити кілька проблемних моментів. По-перше, цей механізм ніяк не є ринковим і в значній мірі відповідає існуючій ідеології розвитку генерації за рахунок інвестиційної надбавки. По-друге, в Законі не визначено, яким саме чином буде закуповуватись ця допоміжна послуга, що зумовлює можливість виникнення ситуації, за якої споживачі будуть оплачувати як впровадження нової та реконструйованої потужності, так і повну вартість виробленої на них електроенергії. Саме це відбувається за існуючої моде-

лі ОРЕ України, коли за рахунок інвестиційної надбавки виконуються роботи з реконструкції теплової генерації, за що платить споживач, але це ніяким чином не впливає на ціну електроенергії, виробленої на реконструйованих енергоблоках теплових електростанцій. Важко розраховувати, що за нової моделі такий підхід буде змінено. Більше того, надприбутки, які отримують генеруючі компанії, що працюють у конкурентному сегменті ОРЕ, за нової моделі можуть лише тільки зрости, звісно, за рахунок споживачів.

Також виникає проблема роботи генеруючих потужностей під час застосування передбаченого Законом механізму формування їх структури. Це пов'язано з тим, що обґрунтування структури генеруючих потужностей ґрунтується на формуванні оптимального варіанта її розвитку, який забезпечує мінімізацію або витрат на електропостачання, або вартості електроенергії для споживачів при покритті перспективних графіків електричних навантажень. При цьому робота генеруючих потужностей має відповідати режимам, отриманим у процесі оптимізації, тобто системний оператор практично повинен регулювати їх функціонування. Це, очевидно, можна буде забезпечити на стадії укладання договорів на такі допоміжні послуги, як реконструкція існуючих та будівництво нових електростанцій, прописуючи в них вимоги системного оператора до режимів їх роботи.

Звісно, структура генеруючих потужностей, сформована на плановій основі, не буде мати надлишкових потужностей, бо їх наявність веде до подорожчання електроенергії, тобто попит повинен бути узгодженим з пропозицією. За таких умов взагалі не може бути й мови про конкуренцію між об'єктами генерації, як механізм визначення доцільності їх участі у покритті графіків електричних навантажень. Фактично, на рівні генерації, конкуренція за цієї моделі може бути лише на стадії визначення пріоритетності реконструкції існуючих об'єктів та компаній, що будуть будувати нові електростанції.

Таким чином, нова модель практично передбачає можливість конкуренції лише споживачів за більш дешеву електроенергію, і, скоріш за все, це змагання виграють найбільш потужні фінансово-промислові групи, а найбільш дорогу електроенергію будуть сплачувати населення та бюджетні установи.

Ще однією нормою Закону запроваджуються вимоги до створення органів самоврядування суб'єктами ринку електроенергії – «Саморегулювання діяльності учасників ринку електричної енергії України забезпечується діяльністю Ради ринку електричної енергії України. Рада ринку створюється учасниками ринку на добровільних засадах і діє згідно із статутом Ради ринку. Будь-який учасник ринку електричної енергії може у будь-який час увійти до складу об'єднання чи вийти з нього». Ця норма, взагалі, змішує державне регулювання та діяльність громадських організацій. При цьому в Законі визначено, що «суб'єкти ринку електричної енергії також можуть створювати інші саморегулівні організації». Тобто, по суті, можна створити багато Рад. Не вдаючись у коректність терміну «саморегулівні організації», виникає питання стосовно врегулювання об'єктивного конфлікту інтересів, зокрема споживачів, виробників, постачальників та інших СГ, що працюють на ринку електроенергії. Крім того, з норм Закону незрозуміло, яка саме «Рада ринку» буде «офіційною». Отже, означена норма є дуже суперечливою і може викликати додаткові проблеми при впровадженні нової моделі ринку.

ВИСНОВКИ

1. Аналіз положень Закону, який розроблявся з урахуванням наявного світового досвіду стосовно впровадження та реалізації ринкових моделей типу ДДБР із залученням іноземних фахівців, на що було витрачено впродовж 2001–2013 років величезні кошти, свідчить згідно з цими положеннями, що створити модель ринку електроенергії на основі вільної конкуренції між його суб'єктами неможливо.

2. Нова модель ринку не має жодних переваг перед існуючою.

3. Впровадження нової моделі ринку електроенергії викличе значне необґрунтоване зростання вартості електроенергії та принесе величезні збитки економіці країни та ще більше знизить рівень життя населення.

1. *Звіт* про НДР «Розроблення структури та організація діяльності національного ринку електроенергії з урахуванням об'єднання

енергосистем України та європейських країн» // Держ. реєстр. № 0110U004312. – Київ, Інститут загальної енергетики НАН України. – 2012. – 171 с.
2. *Теоретичні* засади аналізу ефективності моделей регулювання діяльності в електроенергетиці та оцінка наслідків впровадження ринкових моделей в Україні / Б.А. Костюковський, І.Ч. Лещенко, А.І. Спітковський, Н.І. Іваненко // Проблеми загальної енергетики. – 2012. – № 4 (31). – С. 21–28.
3. *Доцільні* напрямки удосконалення державного регулювання ринку електроенергії України / Б.А. Костюковський, І.Ч. Лещенко, Н.І. Іваненко, О.Ю. Богославська // Проблеми загальної енергетики. – 2013. – № 2 (33). – С. 25–31.

Надійшла до редакції 12.06.2014