

## ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКОМ НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ

Одним з найважливіших стратегічних показників соціально-економічного розвитку країни є рівень забезпечення паливно-енергетичними ресурсами. В умовах, коли наявні джерела енергоресурсів і виробничі потужності не повністю відповідають потребам України, на особливу увагу заслуговують проблеми розвитку власного нафтогазового комплексу.

У різних країнах шляхи розвитку та реформування нафтогазового комплексу в ринкових умовах мають значні відмінності. Їх аналіз дозволяє знайти багато як негативних, так і позитивних прикладів форм управління та регулювання галуззю.

Питанням розвитку нафтогазового комплексу присвячено роботи українських вчених В. Г. Бурлаки, О. В. Головаті, М. П. Ковалко, В. О. Бугрова, П. Ф. Шпака та інших авторів [1–6].

Водночас, не дивлячись на достатньо змістовний науковий і практичний потенціал, який накопичено в цій галузі, окремі аспекти цієї проблематики, зокрема питання управління та регулювання нафтогазовим комплексом в умовах трансформації економіки, залишаються ще не достатньо дослідженими.

*Метою статті є дослідження проблем управління та регулювання нафтогазовим комплексом, що сприятиме підвищенню ефективності його функціонування та визначенню шляхів його подальшого розвитку як одного з факторів досягнення енергетичної та економічної незалежності України.*

Міжнародний досвід управління нафтогазовим комплексом показує, що протягом останнього десятиліття в нафтогазовій промисловості світу відбулися значні зміни, які впливають на встановлення нових орієнтирів, структури та підходів до функціонування нафтогазової промисловості та її місця у світовій економіці.

Тенденції до укрупнення і глобалізації виробництва чітко відслідковуються сьогодні в різних сферах світової економіки. У нафтогазовому комплексі вони проявляються особливо чітко.

Основними факторами, які призвели до вищезазначених змін у нафтогазовому комплексі, були: дерегуляція, консолідація, перепади цін і фрагментація галузі на рівні операційних компаній.

У нафтогазовому комплексі встановлені та функціонують відкриті та досить вільні ринки. За даними Європейської комісії, рівень відкритості ринків складає: в Німеччині – 100 %, Великій Британії – 100 %, Італії – 96 %, Фінляндії – 90 %, Ірландії – 75 %, Іспанії – 67 %, Австрії – 49 %, Швеції – 47 %, Нідерландах – 45 % [7].

За класифікацією, запропонованою в дослідженні Світової Енергетичної Ради (WEC), класифікація країн за станом лібералізації нафтогазового сектора включає наступні групи країн:

Країни зі значно лібералізованим нафтогазовим сектором, де лібералізація здійснена давно чи існувала завжди.

Країни з лібералізованим нафтогазовим сектором, де лібералізація здійснена нещодавно.

Країни, в яких лібералізація нафтогазового комплексу планується чи нещодавно розпочалась. До даної категорії включені країни, які вже здійснили чи найближчим часом планують здійснення заходів лібералізації.

Загальною тенденцією для цих країн і в цілому для країн із перехідною економікою є створення великої національної нафтогазової компанії, на яку покладається завдання захисту національних інтересів у нафтогазовій сфері, у тому числі й окремі функції державного регулювання. Аналогічно і в Україні першим і дуже вчасним кроком у реформуванні вітчизняного нафтогазового комплексу стало створення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Це дозволило за відносно короткий термін вирішити такі головні проблеми: закласти у країні основи цивілізованого ринку енергоресурсів, стабілізувати рівень видобутку нафти і газу. Але подальший розвиток ринкової економіки в Україні вимагає нових структурних змін у нафтогазовій галузі.

Протягом останніх років відносини власності у світовому нафтогазовому комплексі зазнали істотних змін, характерними аспектами яких є зменшення впливу держави в секторі нафти та газу, насамперед, за рахунок реформування і приватизації державних нафтогазових компаній, зростання конкуренції на ринку і запровадження такого інструменту регулювання ринку, як ліцензування.

Найбільш важливим способом зменшення впливу держави на регулювання нафтогазового комплексу у країнах з розвинутою ринковою економікою вважається приватизація. Саме тому останніми роками була приватизована ENI (Італія). Здійснюється часткова приватизація національної нафтогазової компанії Бразилії – Petrobras, наприкінці березня 2001 р. парламент Норвегії прийняв рішення про часткову приватизацію норвезької національної нафтогазової компанії – Statoil, а в червні 2001 р. на біржах були розміщені для продажу перші 18 % акцій цієї компанії.

Слід зауважити, що навіть за умов приватизації національних нафтогазових компаній, держава, як правило, зберігає важелі впливу на таку стратегічну складову економіки, як нафтогазовий комплекс. У деяких країнах це здійснюється шляхом збереження контрольного або блокуючого пакета акцій, наприклад, власністю держави є 75 % акцій компанії Fortum (Фінляндія), 25 % – в компанії Gasunie (Нідерланди), 51 % – в Norsk Hydro (Норвегія), 36 % – в компанії ENI (Італія) і т. д. В інших – держава зберігає право вето, має золоту (спеціальну) акцію, наприклад, у таких компаніях, як ENI (Італія), Distrigaz (Бельгія), Lattice (Великобританія). За звичай, одночасно з початком приватизації у країнах створюються органи державного регулювання чи значно розширюються повноваження вже існуючих. У Центральній і Західній Європі всі ринки природного газу регулюються державними органами. Досвід приватизації великих нафтогазових компаній свідчить про привабливість приватизації шляхом продажу невеликих пакетів акцій.

Виходячи з міжнародного досвіду і зважаючи на стратегічну роль нафтогазового комплексу для національного господарства України, сформулюємо основні принципи управління та регулювання нафтогазовим комплексом:

1. Забезпечення інтересів споживачів послугами енергетики, а саме: забезпечення доступу споживачів до послуг, достатності обсягу послуг, прийнятності для споживачів вартості та умов надання послуг, що, у свою чергу, має забезпечувати зростання рівня життя та ефективний розвиток економіки.

2. Забезпечення національної безпеки держави, зважаючи на те, що енергетична безпека є ключовою складовою системи національної безпеки. За-

безпечення енергетичної безпеки полягає, насамперед, у мінімізації впливу факторів ризику на стабільну діяльність енергетичної галузі.

3. Ефективність діяльності підприємств нафтогазового комплексу як у розумінні фінансової ефективності, що забезпечує інтереси суб'єктів нафтогазової галузі, так і загальноекономічної ефективності, тобто перевищення суспільних вигод від діяльності галузі над економічною вартістю використаних ресурсів.

4. Забезпечення можливостей ефективного розвитку нафтогазового комплексу, що вимагає балансування інтересів споживачів, з одного боку, та підприємств галузі, – з іншого, при визначенні напрямів і параметрів державного регулювання (зокрема, принципів регулювання цін, тарифів і оподаткування, узгодження бюджетів різних рівнів щодо встановлення й фінансування пільг і субсидій окремим категоріям споживачів).

5. Забезпечення можливостей інтеграції України в Європейське Співтовариство, що вимагає наближення норм і правил функціонування нафтогазового ринку до норм Європейського законодавства.

Досягнення зазначених вище цілей можливе при послідовному дотриманні певних принципів здійснення державної політики. До ключових принципів можуть бути віднесені наступні:

1. Виходячи з того, що політичним вибором для України є побудова ефективної ринкової економіки, необхідним є послідовний перехід до ринкових важелів державного регулювання. Використання ринкових важелів не обов'язково означає зменшення впливу держави на функціонування галузі. У той же час важливим є розуміння того, що використання директивно-командних методів регулювання в умовах ринкової економіки є однією з основних причин виникнення конфлікту інтересів, невірних стимулів, і як наслідок – неефективності.

2. Послідовність, прозорість та прогнозованість дій державних органів, форм і методів регулювання суб'єктів нафтогазового комплексу.

3. Поступовість і поетапність здійснення реформ у галузі. Різкі зміни умов функціонування галузі та принципів регулювання можуть нести в собі значну небезпеку у зв'язку з неможливістю точного прогнозування всіх наслідків. У межах обраної стратегії реформування існує багато альтернативних шляхів досягнення намічених цілей, тому кожен наступний крок має здійснюватись на підставі аналізу ефективності попередніх заходів. У той же час поетапність не повинна означати зволікання у проведенні реформ, яке несе в собі не меншу загрозу, ніж непродумані заходи з реформування.

4. Кожному заходу з лібералізації діяльності нафтогазового комплексу має передувати створення системи вірних (тобто таких, що відповідають кри-

терію загальноекономічної ефективності та цілям державної політики) конкурентних та/або регуляторних стимулів діяльності суб'єктів нафтогазового ринку. Відсутність вірних стимулів є основною причиною неефективності, зловживань і корупції.

Таким чином, основним напрямом реформування нафтогазового комплексу є проведення приватизації, перш за все НАК «Нафтогаз України».

Ефективна й успішна приватизація НАК «Нафтогаз України» можлива лише при вирішенні цілого комплексу проблем, серед яких головними є:

- розмежування функцій між Компанією та органами державного управління та регулювання, а також між Компанією та її дочірніми підприємствами;

- реструктуризація зовнішніх боргів;

- впровадження економічно обґрунтованих, виходячи з узгодженого рівня рентабельності, цін на газ і тарифів на його транспортування;

- впровадження необхідних змін у законодавстві, у тому числі направлених на зменшення податково-го тягаря;

- вдосконалення внутрішньої організаційної структури Компанії;

- створення прозорої системи руху фінансових коштів і контролю за витратами;

- вдосконалення фінансового та управлінського менеджменту Компанії;

- набуття Компанією «позитивного іміджу» як суб'єкта господарювання.

Вирішення цих проблем потребує певного часу. Як показує досвід приватизації великих нафтогазових компаній, етап передприватизаційної підготовки (від прийняття державним органом рішення про приватизацію до її початку) у світі триває 2–4 роки. Наприклад, приватизація British Gas тривала 4 роки, ENI – 2 роки, Distrigaz – 2 роки.

Виходячи з аналізу міжнародного досвіду приватизації великих нафтогазових компаній, необхідності на певний час зберегти за державою значний вплив на нафтогазову галузь, а також відсутності у країні і за кордоном достатніх фінансових ресурсів, приватизацію Компанії слід розпочинати із продажу невеликих пакетів акцій з безумовним збереженням контрольного пакету акцій за державою.

Це дасть змогу:

- за умови відсутності на фондових ринках значних коштів залучити внутрішніх і зовнішніх інвесторів (у тому числі й дрібних), що дасть змогу в перспективі визначити стратегічних інвесторів;

- визначити реальну ринкову вартість акцій Компанії, що не завжди можливо при швидкій приватизації великих пакетів акцій;

- поступово підвищувати інвестиційну привабливість Компанії, що приведе до підвищення вартості акцій.

Органи державної влади застосовують до Компанії здебільшого лише методи корпоративного управління.

Державний «вплив» на діяльність НАК «Нафтогаз України» здійснюється шляхом встановлення цін, податків, встановлення державного замовлення, укладення довгострокових угод про результати діяльності.

Проведення цінової, тарифної та податкової політики повинно забезпечити отримання підприємствами галузі достатніх обсягів коштів, необхідних для розвитку основних напрямів виробничої діяльності Компанії.

Реформування НАК «Нафтогаз України» як єдиного майнового комплексу повинно здійснюватися еволюційним шляхом відповідно до законодавства і шляхом кропіткої законотворчої роботи. За умови визнання Україною європейської інтеграції пріоритетним напрямом реформування нафтогазового комплексу й майбутня структура нафтогазового комплексу повинна будуватись із врахуванням положень, встановлених європейським законодавством.

Європейське законодавство в галузі регулювання нафтогазового комплексу складається з цілого ряду директив і рішень Європейської Ради та Європарламенту, серед яких необхідно згадати Директиву щодо правил організації внутрішнього ринку природного газу (т. зв. «Газова директива», 98/30/ЕС), Директиву щодо транзиту природного газу по газотранспортних мережах (91/296/ЕЕС), Директиву щодо прозорості цін на газ та електроенергію для промислових споживачів (90/377/ЕЕС), Директиву щодо координації процедур постачання підприємствами водного, енергетичного, транспортного та телекомунікаційного секторів (т. зв. «Utilities Directive», 93/38/ЕЕС).

З метою покращення результатів, які отримуються в нафтогазовому комплексі, використовується найбільш ефективна структура організації, яка визнана у всьому світі – вертикально інтегровані компанії, які охоплюють весь шлях просування сировини та готової продукції – від свердловин до АЗС. У цьому випадку, як правило, великі компанії можуть концентрувати в одних руках прибуток, який отримують у різних сферах діяльності, що дозволяє створювати сприятливі умови для інвестиційної діяльності в тих галузях, які є найбільш рентабельними або менш ефективними на даний термін часу. Наприклад, у Росії за короткий термін часу були створені нафтові компанії з вертикально інтегрованою структурою. Саме на ці компанії припадає більша частина видобутку, переробки нафти та реалізації нафтопродуктів [8]. Зараз у нафтовій галузі Росії діють 7 вертикально-інтегрованих нафтових компаній, які включені у всі сфери видобутку вуглеводневої сировини, виробництва та реалізації продуктів переробки. У більшості дочірніх ак-

ціонерних товариств вертикально-інтегровані компанії занесені в регіональний реєстр господарських суб'єктів. У той же час на кожній з указаних стадій присутній і незалежний учасник ринку. У сфері видобутку нафти працюють біля 140 малих і середніх виробників з обсягом видобутку біля 10 % від сукупного обсягу видобутку нафти у країні [9].

Подальший розвиток НАК «Нафтогаз України» ми бачимо у формуванні на її базі потужної вертикально-інтегрованої компанії (далі – ВІНК), з подальшою її трансформацією в універсальну енергетичну компанію. Це підвищить стабільність функціонування підприємств Компанії і знизить собівартість продукції, дасть можливість ефективного фінансового управління, маневрування капіталом, прискорення платіжного й товарного циклів, можливість гнучкого ціноутворення.

Формування вітчизняної ВІНК створить належні умови для залучення іноземних інвестицій в нафтогазовий комплекс України, які сьогодні здатні забезпечити лише структури рівня транснаціональних корпорацій. При співробітництві із транснаціональними компаніями тільки українська ВІНК зможе забезпечити національні інтереси держави. Мета таких міжнародних об'єднань, як правило, полягає не в економіці та взаємовигідній співпраці із третіми країнами, а у здійсненні на них політичного впливу. Відслідкувати їх узгоджені дії здатна лише потужна національна енергетична компанія. Реформування НАК «Нафтогаз України» як єдиного майнового комплексу повинно здійснюватися еволюційним шляхом відповідно до законодавства і шляхом кропіткої законотворчої роботи.

Таким чином, можна зробити висновки, що основними тенденціями управління та регулювання нафтогазовим комплексом є:

- приватизація державних компаній;*
- лібералізація ринків;*

*система державного регулювання ринків природних монополій.*

Пошук оптимального співвідношення між ринковим саморегулюванням і державним управлінням у нафтогазовому комплексі триває, і врахування вимог національної безпеки є вирішальним аргументом для збереження вагомого державного впливу.

### Література

1. Бурлака В. Г. Новое в нефтеобеспечении стран Евросоюза: опыт для Украины / Бурлака В. Г. // Нефть и газ. – 2001. – № 4. – С. 46–53.
2. Гловати О. Стан та перспективи нафтопереробної промисловості України / Гловати О. // Економіка України. – 1997. – № 3. – С. 18–27.
3. Нафта і газ України / за ред. М. П. Ковалко. – К. : Наукова думка, 1997. – 377 с.
4. Ковалко М. П. Нафтогазовий комплекс. Вагомі здобутки та перспективи / Ковалко М. П. // Енергоінформ. – 1998. – Лютий (2). – С. 14–17.
5. Бугров В. А. Сравнительная эффективность различных процессов углубления переработки нефти / Бугров В. А., Храпутская Л. Ф. // Химическая технология. – 1994. – № 2. – С. 3–7.
6. Шпак П. Ф. Стратегія пошуків родовищ вуглеводнів і наращування видобутку нафти та газу в Україні / Шпак П. Ф., Крупський Б. Л. // Нафтова і газова промисловість. – 2000. – № 3. – С. 3–8.
7. Бурлака Г. Г. «Рынок нефти и нефтепродуктов на рубеже XXI века» / Г. Г. Бурлака, В. О. Зиневич ; под ред. Н. С. Герасимчука. – К. : ЗАО «ВИПОЛ», 2003. – 332 с.
8. Энергетическая политика России. Обзор 2004 // Энергетическая политика. – 2005. – № 6. – С. 77–133.
9. Бурлака В. Г. Трансформация рынков нефти и газа / В. Г. Бурлака, Р. В. Шерстюк ; под ред. Г. Г. Бурлаки. – К. : НАУ, 2005. – 320 с.

*Подано до редакції 21.04.2009 р.*