

ПРАВОВІ ФОРМИ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНІЙ ГАЛУЗІ

Наталія Гутаревич,

*аспірантка кафедри правового регулювання економіки
юридичного факультету*

Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана

Електроенергетика – базова галузь національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою стабілізації, структурних перетворень економіки, задоволення потреб населення та суспільного виробництва в електричній енергії. Від надійного та сталого функціонування галузі значною мірою залежать темпи виходу України із скрутного економічного становища, рівень енергетичної безпеки держави (розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України» від 16.11.2002 р. № 1789). Таке нормативне визначення місця та ролі електроенергетики в економіці свідчить, що ця галузь є важливою для економіки України та благополуччя українського народу. Тому дослідження існуючих правових передумов для залучення інвестицій у галузь електроенергетики є актуальним і має велике практичне значення.

Дослідженню проблем інвестування в електроенергетичній галузі приділяли увагу такі науковці, як В. Нагребельний, О. Іткін, А. Шевцов, Д. Коротков. Проблемні питання інвестування в енергетичну галузь України розглядають не лише науковці, а й практики як електроенергетичної галузі (О. Дубина [1, с. 4–8]), так і державного управління (А. Кінах [2, с. 9–13]).

У процесі дослідження питання правових форм інвестиційної діяльності в галузі електроенергетики, ми аналізували такі проблеми:

- сучасний стан електроенергетичної галузі й її привабливість для інвесторів;
- сучасне правове регулювання інвестиційної діяльності у сфері електроенергетики в Україні;
- недоліки, що на даний момент існують у нормативному регулюванні інвестиційної діяльності в галузі електроенергетики;
- законопроекти, що знаходяться на розгляді Верховної Ради України, з питань сприяння залученню інвестицій в електроенергетичну галузь;
- шляхи та засоби усунення прогалин у нормативному регулюванні інвестиційної діяльності у сфері електроенергетики в Україні;
- правові форми реалізації інвестиційної діяльності в електроенергетичній галузі України.

Щоб дослідження правових форм інвестиційної діяльності в електроенергетичній галузі було повним та обґрунтованим, необхідно проаналізувати сучасний стан даної галузі економіки.

Як свідчать дослідження на урядовому рівні, енергетичне обладнання майже вичерпало технічний ресурс, що зумовлює зростання потреб у коштах на реконструкцію, ремонт і технологічне обслуговування. Зокрема, План реконструкції та модернізації теплоелектростанцій і теплоелектроцентралей у період до 2020 р., затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.09.2004 р. № 648-р, передбачає фінансування, наприклад, ВАТ «Західенерго» в розмірі 1 550 млн грн, ТОВ «Східенерго» – в розмірі 1 795 млн грн.

Результати аналізу темпів оновлення основних фондів підприємств Мінпаливенерго свідчать, що ситуація повільно поліпшується, але основні фонди все ще перебувають у незадовільному стані. Об'єм коштів, що виділяються державою, є недостатнім для повного переобладнання, реконструкції та модернізації об'єктів електроенергетики на належному рівні. Якщо за радянських часів основним джерелом фінансування капітального будівництва були централізовані бюджетні кошти, то в останні роки частка бюджетного фінансування в енергетичній галузі суттєво скоротилася. Згідно з даними Державного комітету статистики України, інвестиції в основний капітал за видами економічної діяльності за січень–вересень 2008 р. у галузі «виробництво та розподілення електроенергії, газу та води» становили 5718,1 млн грн, або 124 % у порівнянні з 2007 р.

Складне економічне та фінансове становище підприємств електроенергетичної галузі зумовило необхідність фінансування проектів реабілітації об'єктів електроенергетичної галузі через залучення коштів міжнародних фінансових організацій – Європейського банку реконструкції та розвитку (далі – ЄБРР), Світового банку, а також іноземних комерційних банків. Так, Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект будівництва високовольтної повітряної лінії 750 кВ

Рівненська АЕС – Київська) між Україною та Європейським інвестиційним банком», підписаного 08.10.2008 р., який 06.04.2009 р. направлено на підпис Президенту. Метою проекту є допомога Україні в підвищенні ефективності, якості та надійності виробництва і передачі електроенергії. Для реалізації Проекту залучаються кредитні кошти ЄБРР та Європейського інвестиційного банку на паритетних умовах у загальному обсязі 300 млн євро. Внесок України – 64 млн євро. Проект є самокупним. Повернення позичених коштів очікується здійснити повністю за рахунок НЕК «Укренерго», яка є безпосереднім виконавцем Проекту [3, с. 29].

Реалізація продуманих та ефективних проектів є передумовою подальшого розвитку української енергетики з метою переорієнтації на власні енергоресурси, освоєння нових високоефективних енергозберігаючих технологій спалювання низькоякісних видів вугілля та розв'язання екологічних проблем в електроенергетичній галузі.

Разом із міжнародними фінансовими організаціями готуються до реалізації нові проекти, розробляються нові форми залучення інвестиційних ресурсів, що базуються на різних співвідношеннях державного та приватного капіталу, не потребують державних гарантій (створення спільних підприємств, продаж акцій під інвестиційні зобов'язання стратегічних інвесторів, інші моделі фінансування). У рамках програми зниження та торгівлі квотами на викиди парникових газів, що реалізується відповідно до Кіотського протоколу, розглядається декілька проектів реабілітації ТЕС. Однак існує ряд факторів, які стримують надходження інвестицій в електроенергетику. Одним із чинників, що негативно впливає на інвестиційну привабливість підприємств електроенергетичної галузі, є їх заборгованість, а щодо деяких потужних підприємств порушені справи про банкрутство (наприклад, щодо ВАТ «Дніпроенерго» процедура банкрутства була припинена у жовтні 2007 р., але існують передумови для її відновлення).

Важливими негативними стримуючими чинниками для інвесторів є:

- збитковість підприємств електроенергетики (у 2008 р. сукупний чистий збиток підприємств, пакети акцій яких у розмірі 50 % і більше передані до статутного фонду НАК «Енергетична компанія України» (далі – НАК), становив 172,5 млн грн. Із 25 підприємств, контрольні пакети акцій яких передані до статутного фонду НАК, 10 отримали збитки в розмірі 866,9 млн грн, інші – прибуток у розмірі 694,5 млн грн [3, с. 30]);

- завуальованість процесів у сфері корпоративних відносин (наприклад, незаконне збільшення статутного капіталу ВАТ «Дніпроенерго» за рахунок додаткової емісії акцій, що призвело до зменшення частки НАК у

статутному капіталі товариства з 76,04 % до 50 % + 1 акція [3, с. 27–28]);

- відсутність єдиної позиції у влади щодо базових засад інвестування в електроенергетику.

Нормативну базу регулювання інвестиційної діяльності в електроенергетичній галузі можна умовно розділити на три групи актів:

- міжнародно-правові акти (міжнародні угоди (зокрема, фінансові (кредитні) угоди), конвенції, протоколи (зокрема, Кіотський протокол);

- загальне законодавство, що регулює питання інвестицій та інвестиційної діяльності (Закон України «Про інвестиційну діяльність» тощо);

- спеціальне законодавство в сфері електроенергетики (Закон України «Про електроенергетику», Закон України «Про оподаткування прибутку підприємств» (щодо інвестиційного кредиту) тощо).

Зазначені нормативно-правові акти регулюють процес інвестування у сфері електроенергетики, містять основоположні нормативні принципи інвестиційної діяльності та детальну регламентацію окремих процесів у рамках реалізації цієї діяльності. Разом із тим слід зазначити, що така нормативна база містить певні недоліки. Спроби вдосконалити нормативне регулювання у сфері інвестицій в електроенергетику втілені в деяких законопроектах.

Що стосується практичних аспектів реалізації інвестиційної діяльності в електроенергетиці, перш за все, то українські науковці та законодавці розрізняють три правові форми інвестиційної діяльності: корпоративна, договірна та змішана, яка поєднує в собі ознаки двох попередніх форм.

У теорії інвестиційного права під *корпоративною формою* інвестицій розуміють діяльність інвесторів у зв'язку із створенням юридичної особи (господарського товариства) або з їх участю в діючих господарських товариствах [4, с. 181–207]. *Договірною формою* інвестиційної діяльності є сукупністю дій інвесторів з реалізації інвестицій, що опосередковується інвестиційним договором (договорами). *Корпоративна форма* інвестиційної діяльності в електроенергетичній галузі набула значного поширення з моменту прийняття рішення про відчуження об'єктів електроенергетики з державної власності (приватизації підприємств електроенергетики).

Слід зазначити, що при приватизації енергогенеруючих компаній використовується змішана правова форма інвестиційної діяльності, оскільки інвестор спрямовує кошти на набуття права участі в енергогенеруючій компанії (господарському товаристві), а опосередковується таке набуття права участі договором на придбання акцій у процесі приватизації.

На думку О. Сімсон, договори на придбання акцій у процесі приватизації не відповідають ознакам договорів інвестиційного характеру, оскільки відносини за такими договорами не носять двостороннього інвестиційного зобов'язального характеру. І хоча одна сторона може мати на меті вкладення коштів (інвестиції) для її наступної реалізації й одержання прибутку в майбутньому, інша сторона не має на меті здійснення інвестиційної діяльності, її цікавить лише факт продажу й отримання належної суми по ньому. Крім того, кошти за договором не йдуть у фонди підприємства з метою їх використання у підприємницькій діяльності, а надходять державі. Таким чином, тут немає такої ознаки інвестиційного договору, як вкладення в об'єкт підприємницької діяльності [5]. Така позиція О. Сімсон заслуговує на увагу законодавця, однак аргументи науковця не мають на даний момент нормативного підтвердження, оскільки законодавство не містить визначення інвестиційного договору (договору інвестиційного характеру), його ознак.

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької й інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (доход) або досягається соціальний ефект. Відповідно до ч. 1 ст. 23 Закону України «Про приватизацію державного майна» кошти, отримані від приватизації державного майна, та інші надходження, пов'язані з приватизацією, зараховуються до Державного бюджету України у повному обсязі.

Реалізація спрямованих від приватизації до Державного бюджету України коштів може розглядатися тим соціальним ефектом, який є ознакою інвестиційної діяльності. Таким ефектом можна визнати також підвищення ефективності менеджменту приватизованого підприємства.

Стаття 27 Закону України «Про приватизацію державного майна» визначає умови договорів купівлі-продажу, що укладаються в процесі приватизації. Аналіз таких умов дає можливість зробити висновок про соціальну спрямованість зобов'язань покупця державної частки акцій.

Заслуговує на увагу те, що проект Закону України «Про особливості приватизації в електроенергетиці» передбачає зарахування коштів, отриманих від приватизації об'єктів електроенергетики, до спеціального фонду Державного бюджету України в повному обсязі. Кошти із спеціального фонду використовуватимуться на фінансування капітально будівництва об'єктів електроенергетики.

Звернімося до аналізу використання (застосування) правових форм інвестиційної діяльності на практиці діяльності електро-

енергетичних підприємств. На сучасному етапі більшість об'єктів електроенергетики корпоративізовані, тобто перетворені з державних підприємств на акціонерні товариства (Указ Президента України «Про заходи ринкових перетворень у галузі електроенергетики України» від 21.05.1994 р. № 244/94 і Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про план заходів щодо реструктуризації електроенергетики» від 02.11.1994 р. № 816-р). Зокрема, це енергогенеруючі підприємства, процедура приватизації яких ще не завершена; більшість акцій цих товариств входить до статутного фонду державних підприємств. Наприклад, до статутного фонду НАК входять контрольні пакети акцій таких компаній, як ВАТ «Дніпроенерго» (76,04 % пакета акцій; за останніми даними – 50 % +1 акція); ВАТ «Донбасенерго» (85,77 %); ВАТ «Західенерго» (70,1 % акцій) тощо (постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2004 р. № 794).

Суперечки про доцільність закінчення процесу приватизації об'єктів електроенергетики ведуться у владних колах більш як 10 років. У 2008 р. Кабінет Міністрів України зробив спробу поновити процедуру приватизації пакетів акцій відкритих акціонерних товариств енергогенеруючих компаній, що належать державі.

Об'єкти електроенергетики відносяться до стратегічних (постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави» від 23.12.2004 р. № 1734), а тому їх приватизація потребує особливих умов, які б забезпечили збереження як самих підприємств, так і їх основного виду діяльності, а також прибуток для держави в ході такої приватизації, а не збитки. Тому з 1997 р. енергогенеруючі підприємства входять до списку підприємств, що підлягають приватизації, але указами Президента дія таких розпоряджень Кабінету Міністрів України зупиняється.

Для більшої наочності наводимо дії органів влади в хронологічному порядку:

- Кабінет Міністрів України видає розпорядження «Про затвердження переліків господарських товариств і холдингових компаній, державні пакети акцій (частки) яких підлягають продажу, державних підприємств, холдингових компаній і відкритих акціонерних товариств, які підлягають підготовці до продажу в 2008 р.» від 22.02.2008 р. № 367-р;

- Кабінет Міністрів України видає постанову «Про передачу Фондові державного майна пакетів акцій відкритих акціонерних товариств» від 10.03.2008 р. № 196, в якій зобов'язує Мінпалівенерго передати Фонду державного майна пакети акцій енергогенеруючих компаній;

- Президент України видає Указ від 11.04.2008 р. № 316/2008, яким зупиняє дію

розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 367-р та постанови Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 196;

- Президент України звертається до Конституційного Суду України з конституційним поданням про вирішення питання відповідності Конституції розпорядження Кабміну України від 22.02.2008 р. № 367-р та постанови Кабміну України від 19.03.2008 р. № 196;

- Конституційний Суд України ухвалою від 09.07.2008 р. № 30-у/2008 припиняє розгляд конституційного подання від 11.04.2008 р. у зв'язку з письмовою заявою Президента України про відкликання конституційного подання;

- Президент України видає Указ від 21.07.2008 р. № 637/2008, яким зупиняє дію розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 367-р та постанови Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 196 та визнає таким, що втратив чинність Указ Президента України від 11.04.2008 р. № 316/2008;

- Президент України звертається до Конституційного Суду України з конституційним поданням від 21.07.2008 р. про вирішення питання відповідності Конституції України розпорядження Кабміну України від 22.02.2008 р. № 367-р та постанови Кабміну України від 19.03.2008 р. № 196;

- згідно з інформацією, розміщеною на сайті Конституційного Суду України, розгляд конституційного подання Президента України від 21.07.2008 р. припинено, але ухвала Конституційного Суду України про припинення розгляду даного конституційного подання – відсутня;

- Президент України видає Указ від 29.09.2008 р. № 877/2008 про визнання таким, що втратив чинність, Указу Президента України від 21.07.2008 р. № 637;

- Кабінет Міністрів України приймає постанову від 19.11.2008 р. № 1005, в якій постановляє визнати такою, що втратила чинність, постанову Кабміну України від 19.03.2008 р. № 196.

З викладеного робимо висновок, що на даний момент, розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2008 р. № 367-р є чинним, а постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2008 р. № 196 втратила чинність.

Наведена хронологія яскраво ілюструє неузгодженість і заплутаність дій органів влади у сфері нормативного регулювання питання приватизації енергогенеруючих компаній.

Можемо лише погодитися з тезою Президента України, що за відсутності державної програми приватизації, адекватної сучасному рівню розвитку суспільних відносин, приватизація пакетів акцій «Дніпроенерго», «Донбасенерго», «Західенерго» та «Державна енергогенеруюча компанія «Центренерго» (підприємств, що мають стратегічне значення для

економіки та безпеки держави) не відповідає інтересам національної безпеки у цій сфері.

Особливості приватизації в електроенергетиці обговорювалися на спільному засіданні Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки та Спеціальної контрольної комісії з питань приватизації (12.02.2008 р.). Голова Спеціальної комісії зазначив, що сьогодні основним законом, який врегульовує питання приватизації, є Закон України «Про приватизацію державного майна» від 04.03.1992 р. № 2163-ХІІ, однак цей Закон не враховує специфіки, яка необхідна при приватизації об'єктів електроенергетики. На засіданні також зазначалося, що у квітні 2000 р. до чинного Закону були внесені зміни (Закон від 20.04.2000 р. № 1695-ІІІ), згідно з якими «об'єкти паливно-енергетичного комплексу, за винятком тих, що не підлягають приватизації відповідно до цього Закону, приватизуються у порядку, встановленому окремим законом». Цей Закон набирає чинності з дня введення в дію Закону України «Про особливості приватизації майна підприємств паливно-енергетичного комплексу». Однак такий закон досі відсутній.

Учасники засідання під час дискусії обговорили законопроект про особливості приватизації в електроенергетиці. На думку промовців, продаж більше 50 % акцій підприємства електроенергетики, які належать державі, повинен здійснюватися виключно на аукціонах з відкритістю пропонування ціни і з додатковими фінансовими зобов'язаннями. Вони звертали увагу на необхідність встановлення чітких, прозорих і недискримінаційних кваліфікаційних вимог до учасників конкурсу та чіткого порядку використання коштів, отриманих від приватизації цього майна. Пропонувалося, щоб у законопроекті містилися норми щодо передприватизаційної підготовки об'єкта (оголошення про продаж, визначення необхідного обсягу інвестицій для підприємства, технічний, фінансовий та екологічний стан підприємства) суб'єктами господарювання, що мають відповідну кваліфікацію і досвід; щодо чіткого визначення об'єктів, які підлягають приватизації, щодо порядку та способів приватизації.

Заслужовує на увагу також проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення стимулів для оновлення основних фондів підприємств паливно-енергетичного комплексу та житлово-комунального господарства», який передбачає внесення змін до податкового законодавства, зокрема зміни норм амортизації основних фондів і встановлення процедури застосування поняття «інвестиційний податковий кредит», визначеного Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР. Інвестиційним податковим кредитом, згідно з цим законопроектом, ви-

знається відстрочка плати податку на прибуток, що надається суб'єкту підприємницької діяльності на визначений термін, з метою збільшення його фінансових ресурсів для здійснення інноваційних програм, оновлення основних фондів із наступною компенсацією відстрочених сум до бюджету.

Аналіз законодавства (а також законопроектів, зареєстрованих на даний час), які передбачають основні етапи процедури приватизації об'єктів електроенергетики, дозволяє зробити висновок, що в даному випадку використовується змішана форма реалізації інвестиційної діяльності – корпоративна (в частині інвестування коштів у пакети акцій підприємств) та договірна (в частині укладення договорів з інвесторами, які фіксують основні умови подальшої (післяприватизаційної) діяльності підприємства).

Економічна криза в державі зумовила значне загострення фінансової ситуації і в електроенергетиці. Разом із тим слід зазначити, що влада звертає увагу на проблеми, які існують у даній галузі. Так, у ході візиту Прем'єр-міністра України до Японії Україна й Японія домовилися про впровадження ряду програм, зокрема модернізації та реконструкції теплових електростанцій, де питоми витрати палива на виробництво теплової й електричної енергії сьогодні дуже високі, а показники викидів шкідливих речовин в атмосферу перевищують встановлені норми. Їх модернізація не лише поліпшить екологічну ситуацію, а й зменшить собівартість промислової продукції [6, с. 3].

В умовах зниження рівня споживання газу, переходу української промисловості на споживання власних енергоресурсів ще більшої актуальності набувають проекти, пов'язані з підвищенням ефективності використання вугілля. Сьогодні конкурентоспроможність використання вугілля відносно нафти та газу стримують такі чинники: необхідність значних площ для зберігання вугілля; низька теплотворність вугілля; відносно більше забруднення довкілля.

Структура загальних запасів енергетичних видів сировини в Україні така: нафта – 0,9 %, природний газ – 4,1, кам'яне вугілля – 85,2, уран – 9,8 %. За існуючих обсягів видобутку енергоносіїв і прогнозованих темпів їх наращування Україна може забезпечити свої потреби (приблизно) у вугіллі протягом 400 років [7, с. 11, 16]. Переваги, які дає використання вугілля: достатньо високий рівень власної забезпеченості України вугіллям, відсутність залежності від імпорту; відносно стабільні цінові показники; екологічна безпека транспортування.

Але проекти, що реалізуються в ході виконання державами зобов'язань за Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату, мають великий інвестиційний потенціал, адже передбачають мо-

дернізацію та реконструкцію промислового комплексу країни, що, у свою чергу, збільшує інвестиційну привабливість такої країни для внутрішнього інвестора та на міжнародній арені.

Висновки

Енергетика (та електроенергетика як її складова частина) для свого відновлення та розвитку потребує значних інвестиційних вкладень як внутрішніх, так і іноземних інвесторів, адже енергетика, ядерна безпека й охорона навколишнього природного середовища віднесені до пріоритетних напрямів взаємодії при співпраці між Україною та Європейським Союзом.

Збільшення обсягу інвестиційних вкладень потребує коригування сучасної нормативної бази регулювання інвестиційної діяльності, зокрема:

визначення на законодавчому рівні поняття «інвестиційний договір» та його ознак; прийняття закону «Про особливості приватизації в електроенергетиці»;

прийняття закону щодо створення стимулів для оновлення основних фондів підприємств паливно-енергетичного комплексу.

На даний момент процес передачі об'єктів електроенергетики з державної в приватну власність продовжується, але злагоджена позиція влади з даного питання відсутня.

У процесі приватизації реалізується змішана (корпоративна та договірна) правова форма інвестиційної діяльності, адже інвестори здійснюють вкладення в участь у господарському товаристві шляхом укладення договорів купівлі-продажу державної частки у господарському товаристві.

Уряд України залучає інвесторів для реалізації проектів у рамках Кіотського протоколу, які спрямовані серед іншого на реконструкцію існуючих об'єктів електроенергетики та зменшення шкідливих викидів в атмосферу.

Література

1. Дубина О. Концепція державної промислової політики // Інвестиція. – 2001. – № 2–3.
2. Кінах А. Час об'єднати зусилля // Інвестиція. – 2001. – № 2–3. – С. 9–13.
3. *Енергобизнес*. – 2009. – № 14.
4. Фархутдинов И. З., Трапезников В. А. Инвестиционное право. – М., 2006.
5. Сімсон О. Е. Правові особливості договорів інвестиційного характеру: Автореф. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001.
6. Тимошенко Ю. 2009-й стане рекордним роком інвестицій в Україну // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 57.
7. Шевцов А. І. Енергетика України на шляху до Європейської інтеграції. – Дніпропетровськ, 2004.

