

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОНАННЯ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ У НАФТОВІЙ СФЕРІ

Рябцев Геннадій Леонідович,
доктор наук з державного управління, професор

У статті визначено перелік міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері, визначених Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Проаналізовано стан реалізації цих зобов'язань. Виокремлено проблеми, що виникли під час формування й реалізації політики в нафтовій сфері. Доведено, що через відсутність належного моніторингу виконання міжнародно-правових зобов'язань України та недостатню спроможність Уряду до стратегічного планування більшість завдань у нафтовій сфері не виконано. Без будь-яких обґрунтувань подовжено терміни виконання завдань, зокрема з формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, ухвалення нового Кодексу про надра, затвердження рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій. Проблема є внесення до планів роботи органів влади не питань вирішення проблем, а розроблення проектів документів, намагання окремих керівників відвідувати про ухвалення нормативно-правових актів, у той час як робота над ними триває, а також намагання обійти встановлені процедури. Виправленню ситуації, яка склалася, має сприяти: установлення причин зриву строків виконання зобов'язань, визначених у планах імплементації; запровадження персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань з оцінюванням їхньої діяльності не за продуктами, а за результатами політики; дотримання повного циклу аналізу політики під час підготовки владних рішень; узгодження з Енергетичною стратегією України на період до 2035 року всіх програмних і прогнозних документів, котрі будуть розроблюватись і схвалюватись. Наведено низку практичних рекомендацій центральним органам виконавчої влади, спрямованих на забезпечення рівності доступу та здійснення діяльності з розвідки, видобутку й виробництва вуглеводнів (Директива 94/22/ЄС), запровадження ефективної системи перевірки якості та безпечності нафтопродуктів (Директива 99/32/ЄС), обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини та навколишнє природне середовище (Директиви 2009/28/ЄС, 98/70/ЄС і 94/63/ЄС).

Ключові слова: державна політика, вироблення політики, Угода про асоціацію, імплементація міжнародних зобов'язань, видобуток нафти, ринок нафтопродуктів.

Riabtsev Gennadii

PROBLEMS AND PROSPECTS OF IMPLEMENTATION OF UKRAINE'S INTERNATIONAL OBLIGATIONS IN THE OIL SECTOR

The article defines the list of international obligations of Ukraine in the oil sector, which are established by the Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. The course of their realization is analyzed. The problems that arose in public policy making in the oil sector were singled out. It was proved that due to the lack of proper monitoring of the implementation of international obligations of

Ukraine and due to the lack of the government's ability to strategic planning, most of the tasks in the oil sector has not been fulfilled. Without any justifications, the deadlines for fulfilling the tasks have been extended, in particular, on the formation of minimum oil stocks, the adoption of a new Code on Subsoil, approval of recommendations for gas stations monitoring. Problems include the inclusion in the work plans of the authorities not the solution of problems, but the development of draft documents, attempts by some officials to report on the development of regulations, although work on them continues, as well as attempts to circumvent the established policy procedures. In order to correct the current situation, it is necessary: determining the reasons for the failure to meet the deadlines for the fulfillment of obligations, which are defined in the implementation plans; taking personal responsibility of the heads of central executive authorities for the execution of tasks with the evaluation of their work not by policy products (outputs), but by policy results (outcomes); complying with the full cycle of policy analysis when preparing government decisions; coordination of all program and forecast documents with the Energy Strategy of Ukraine until 2035.

Practical recommendations central executive authorities have been developed. They aimed at ensuring equal access to and carrying out activities for the exploration, production and production of hydrocarbons (Directive 94/22/EC), establishing of effective system for monitoring the quality and safety of petroleum products (Directive 99/32/EU), limiting the harmful effects of motor gasoline and diesel fuel on human health and the environment (Directive 2009/28/EU, 98/70/EU and 94/63/EU).

Keywords: public policy, policy making, Association Agreement, implementation of international obligations, oil production, oil products market.

Постановка проблеми. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [1] (надалі – *Угода про асоціацію*) актуалізувала всі міжнародно-правові зобов'язання нашої держави в нафтовій сфері, у т. ч. зумовлені приєднанням України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [2]. Успішне виконання цього документа визначальним чином залежить від результативних та ефективних дій органів влади. Проте моніторинг цих дій, який автор здійснює в рамках проекту ЄС «Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про асоціацію», свідчить про недостатню увагу, що приділяється реалізації євроінтеграційних прагнень України в нафтовій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізу виконання Угоди про асоціацію, змісту цього та інших підписаних Україною правових документів присвячено низку ґрунтовних праць (зокрема, [3–5]). Проте в цих наукових розвідках не виокремлено проблеми, котрі виникли під час формування й реалізації політики в наф-

товій сфері, а також бракує конкретних рекомендацій органам влади щодо їх вирішення.

Метою статті є визначення проблем і розроблення практичних рекомендацій органам виконавчої влади, спрямованих на успішне виконання міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері.

ЗМІСТ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ УКРАЇНИ

Зобов'язання, узяті в результаті підписання Угоди про асоціацію [1] і приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [2], полягають у реалізації організаційно-правових та інституційних заходів, спрямованих на виконання вимог:

– Директиви 2009/119/ЄС про накладення зобов'язань щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів;

– Директиви 99/32/ЄС про зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива (кодифікована 11 травня 2016 р. як Директива 2016/802/ЄС);

– Директиви 98/70/ЄС про якість бензину й дизельного палива;

– Директиви 94/63/ЄС про контроль викидів летких органічних сполук із резервуарів із нафтопродуктами та при їхньому транспортуванні з нафтобаз на заправні станції;

– Директиви 94/22/ЄС про умови надання і використання дозволів на розвідування, розроблення й виробництво вуглеводнів.

Основний зміст цих зобов'язань наведено в табл. 1.

Таблиця 1. Зміст міжнародних зобов'язань України в нафтовій сфері

Стаття (додаток) Угоди про асоціацію	Міжнародний документ	Зміст міжнародного зобов'язання України
279, 280, 341, (XXVII)	Директива 94/22/ЄС	Запровадження єдиних правил, що забезпечують: рівні й недискримінаційні умови для отримання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів усім організаціям, які мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси; надання дозволів на конкурсній основі за регламентованою процедурою та на підставі об'єктивних, опублікованих критеріїв; завчасне доведення до відома всіх організацій, які беруть участь у встановлених процедурах, усієї необхідної інформації
338	Директива 2009/119/ЄС	Прийняття нормативно-правових актів для забезпечення збереження на постійних засадах резервів сирої нафти та/чи нафтопродуктів, щонайменше, еквівалентних найбільшій кількості, представлений або 90 днями середньодобового значення імпорту нетто, або 61 днем середнього внутрішнього добового споживання, необхідних для швидшого подолання надзвичайної ситуації чи місцевої кризи, спричиненої раптовим перериванням постачань нафти, нафтопродуктів
	Директива 2009/28/ЄС	Установлення обов'язкових національних цілей для частки енергії з відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) в енергобалансі, здатних забезпечити до 2020 р. досягнення 20 % ВДЕ в енергоспоживанні та 10 % – на транспорті
360–363, 365, 366	Директива 99/32/ЄС	Установлення обов'язкових національних цілей зі зменшення викидів двооксиду сірки, що утворюється під час згоряння автомобільного бензину, дизельного, суднового, котельного палива, інших нафтопродуктів. Установлення граничного умісту сірки в усіх видах пального як умови його використання в Україні, у територіальних морях, виключних економічних зонах і зонах контролю забруднення. Ухвалення нормативно-правових актів, що встановлюють відповідні обмеження; визначення органу ринкового нагляду й контролю; організація ефективної системи перевірки якості пального шляхом відбирання проб, застосування сучасних методів; запровадження санкцій за порушення вимог
	Директива 98/70/ЄС	Обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини й навколишнє природне середовище та відслідковування відповідності нафтопродуктів вимогам стандартів EN 228 і EN 590 на основі визначених ними аналітичних методів. Запровадження системи моніторингу якості палива, що надає достовірні дані; надання щорічних звітів про обсяги продажу та якість палива, зокрема про географічну доступність палива із вмістом сірки менше 10 мг/кг; запровадження системи реагування на випадок раптових змін у постачанні сировини, що може ускладнити дотримання встановлених вимог
(XXX)	Директива 94/63/ЄС	Узяття на облік усіх нафтобаз для зберігання та завантаження нафтопродуктів, установлення технічних засобів для зменшення витоку нафтопродуктів із резервуарів на нафтобазах і заправних станціях і під час зливу/заливу; приведення у відповідність до визначених вимог усіх резервуарів і пристроїв зливу/заливу

Джерело: складено на основі [1; 2].

ХІД І ПРОБЛЕМИ ПЛАНУВАННЯ

Плани імплементації вимог, наведених у *табл. 1*, директив Європейського Парламенту та Ради, в яких відображені міжнародні зобов'язання України в нафтовій сфері, були ухвалені Кабінетом Міністрів у квітні-травні 2015 р.

Проте Уряд неодноразово змінював установлені терміни реалізації й переліки виконавців завдань [6–8]. Зокрема, терміни подання до Кабінету Міністрів нової редакції Кодексу України про надра послідовно змінювалися з IV кварталу 2016 р. до IV кварталу 2018 р.

Досі не виправлені помилки, що виникли внаслідок неточного перекладу директив Європейського Парламенту та Ради українською мовою та фактично унеможливають виконання встановлених завдань. Зокрема, у плані імплементації Директиви 94/63/ЄС нафтопродукти (а саме автомобільний бензин, дизельне паливо, гас, скраплений нафтовий газ) названі бензином, нафтобази – терміналами, резервуари – мобільними контейнерами, автозаправні комплекси – сервісними станціями, а пристрої для заливу/зливу нафтопродуктів – вантажними кранами. Ці помилки наявні й у перекладі самої директиви, що представлена на сайті Верховної Ради України. Більше того, у назві документа резервуари з нафтопродуктами названо «сховищами нафти».

У другій половині 2017 р., після ратифікації Угоди про асоціацію всіма державами – членами ЄС, план заходів з її імплементації знов було змінено [9]. Попри це причини невиконання поставлених раніше завдань не аналізувалися. Не були визначені відповідальні за зрив встановлених термінів, не було взято до уваги, що ресурсів на імплементацію необґрунтовано перенесених завдань у наступних періодах не передбачено.

План [9] було доведено до виконавців та оприлюднено через чотири з половиною місяці після ухвалення на засіданні Уряду 25 жовтня 2017 р. Тому керівники Міненергівугілля, Мінприроди, Держгеонадр подекуди не змогли не лише виконати, але й сформулювати завдання. Ідеться, зокрема, про встановлення до 20 березня 2018 р. єдиних правових, організаційних, фінансово-економічних засад контролю якості нафтопродуктів і визначення ДП «Науково-дослідний інститут нафтопереробної та нафтохімічної промисловості «МАСМА» відповідальним за моніторинг якості палива (завдання 1702, 1702.8).

Низка доручень свідчила про поверхове уявлення розробників плану [9] про предмет регулювання, оскільки виконання окремих завдань потребувало більше часу й затрат, не передбачених бюджетом. Ідеться, наприклад, про необхідність:

- добудови протягом 1,5 року понад 1 млн куб. м резервуарів і закупівлю 2 млн т нафти й нафтопродуктів (Директива 2009/119/ЄС; завдання 753.1 і 753.2);
- проведення до 20 березня 2018 р. оцінки споживання палива; розроблення та впровадження системи моніторингу якості та безпечності нафтопродуктів; забезпечення функціонування системи міжлабораторних порівнянь; розроблення й упровадження системи збирання даних про якість палива (Директива 98/70/ЄС; завдання 1703.1–3 і 6).

Щодо завдання 1703.4, яким забезпечується можливість використання неетилованого бензину, то воно виглядало дивним, оскільки введення та реалізація етилованого палива заборонені в Україні з січня 2003 р.

Викладене вище свідчить про неналежний моніторинг виконання міжнародно-правових зобов'язань України, зокрема в нафтовій сфері, недостатню спроможність Уряду щодо стратегічного планування, відсутність персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Директива 94/22/ЄС. План імплементації цієї Директиви затверджено 14 травня 2015 р. Основним виконавцем визначено Мінприроди.

Реалізуючи зазначений план, у 2016–2018 рр. Мінприроди затвердило оновлені Правила розробки нафтових і газових родовищ, а Уряд ухвалив чотири постанови, якими змінив Порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами і Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, суттєво спростивши встановлені процедури та усунувши наявні невідповідності. Так, 1 березня 2018 р. ухвалено Закон України № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо

спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі», яким скасовано отримання 14 дозволів і 6 обов'язкових процедур, чим суттєво прискорено погодження робіт з освоєння та експлуатації родовищ. Держгеонадр України 28 березня того ж року повідомили про відкриття доступу до геологічної карти України в масштабі 1:200 000, що містить оцифровані геологічні дані за 1991–2015 рр., а 25 травня було оприлюднено Державний реєстр нафтових і газових свердловин, що забезпечує реєстрацію, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про власників і характеристики зазначених об'єктів.

Із 1 січня 2017 р. в Україні зменшено ставки рентної плати за видобуток нафти (із 1 січня 2019 р. — газового конденсату): із 45 до 29 % та із 21 до 14 % від вартості товарної продукції для покладів, розташованих на глибині до й понад 5 тис. м. Із 1 січня 2018 р. рентна плата в умовах дії угод про розподіл продукції для нафти й газового конденсату справлятиметься із застосуванням ставки у розмірі 2 % від їхньої вартості. При цьому 95 % рентної плати від видобутку надходитиме до загального фонду державного бюджету, 2 % ренти спрямовуватиметься до обласних, 2 % — до районних, а 1 % — до бюджетів місцевого самоврядування.

Попри наявні досягнення турбує намагання керівників відзвітувати про ухвалення владних рішень, незважаючи на те, що роботи над ними тривають. Зокрема, постанову Уряду № 518 було ухвалено 21 червня, тоді як опубліковано 18 грудня 2017 р.; постанову № 333 — відповідно 25 квітня та 6 червня 2018 р. Держгеонадр повідомило про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ 12 січня 2017 р., але роботу над відповідним наказом Мінприроди було завершено 30 червня (наказ датований 15 березня).

Поряд із необґрунтованим перенесенням термінів розроблення проектів актів, непокоїть і низька якість їхньої підготовки. Так, 25 із 27 розроблених Держгеонадр у 2017–2018 рр. проектів відхилені Державною регуляторною службою України через недотримання принципів регуляторної політики.

18 грудня 2017 р. із набуттям чинності Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII виникла колізія, зумовлена тим, що документом не визначено, за чий кошт здійснюватиметься ця оцінка на новій ділянці, яку лише планується виставити

на аукціон. І хоча надрокористувачі звертали увагу Уряду на цю проблему з травня 2017 р., її вирішено лише в червні 2018 р.

Імплементацию Директиви 94/22/ЄС стримують: зволікання з ухваленням оновленого Кодексу України про надра; низька якість підготовки проектів нормативно-правових актів; зростання кількості позапланових перевірок підприємств видобувної галузі, що супроводжуються призупиненням дії одержаних ними ліцензій; блокування обласними радами видачі дозволів на розроблення нафтових родовищ; відсутність аукціонів із продажу дозволів на користування надрами.

Директива 2009/119/ЄС. План імплементации Директиви 2009/119/ЄС затверджено 8 квітня 2015 р. Його виконавцем визначено Міненерговугілля, що мало розробити, а Уряд — ухвалити в грудні 2015 р. постанову про вибрану модель, а в грудні 2016 р. — проект Закону про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів. Проте єдиним результатом цієї роботи є лише повернений для доопрацювання проект акта Кабінету Міністрів України.

Міненерговугілля доручалося також забезпечити будівництво резервуарів для зберігання нафти та/чи нафтопродуктів, зокрема двох — по 50 тис. т у 2016 р. Однак у їх будівництво було вкладено лише 55 % запланованих коштів. За розрахунками автора, корисна місткість 11 резервуарних парків ПАТ «Укртранснафта» (79 резервуарів) становить 545 тис. куб. м, що вдвічі менше номінальної (1083 тис. куб. м) (без урахування 24 резервуарів, виведених з експлуатації, у т. ч. в ремонт або для обстеження).

Причини невиконання поставлених завдань не аналізувалися, однак Уряд тричі продовжував терміни їх реалізації [6; 8; 9], змінивши виконавця, хоча встановлення Держрезерву відповідальним за формування політики суперечить пункту 2 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Щоб пришвидшити імплементацию Директиви 2009/119/ЄС, ЄС був змушений започаткувати проект технічної підтримки «Допомога Україні у процесі впровадження реформ у секторі енергетики відповідно до міжнародних зобов'язань країни». Розроблені експертами проекти постанови «Про затвердження Моделі формування мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів і її фінансування в Україні» й Закону України «Про підтримку мінімальних запасів

нафти та нафтопродуктів» буде подано на затвердження 1 жовтня 2018 р.

Директива 2009/28/ЄС. План імплементації цієї Директиви ухвалений 3 вересня 2014 р. Виконавцями визначено Міненерговугілля та Держенергоефективності.

На виконання вимог Директиви 2009/28/ЄС Енергетичною стратегією України на період до 2035 року, що була схвалена 18 серпня 2017 р., передбачено: збільшення частки відновлюваних джерел енергії у кінцевому споживанні до 11 % у 2020 р. завдяки виробленню стабільної та прогнозованої політики; стимулювання використання екологічних видів моторного палива, збільшення частки екологічних видів палива.

Із 1 січня 2018 р. звільнені від оподаткування акцизним податком і ПДВ операції із ввезення й реалізації транспортних засобів, оснащених електричними двигунами. 15 травня 2018 р. до порядку денного Верховної Ради внесені законопроекти (реєстраційні номери 8159 і 8160), спрямовані на подальше стимулювання розвитку електричного транспорту.

Із метою визначення вимог до виробництва рідкого палива з біологічними компонентами введено в дію шість стандартів. Ще 16 передбачено ухвалити відповідно до Програми робіт з національної стандартизації на 2018 рік. До 1 листопада 2018 р. має бути підготовлений проект постанови Уряду «Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до скраплених газів».

Однак під приводом імплементації Директиви 2009/28/ЄС окремі фінансово-промислові групи намагаються досягти своїх бізнесових цілей. Наприклад, у Верховній Раді зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку сфери виробництва рідкого палива з біомаси та впровадження критеріїв сталості рідкого палива з біомаси та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту» (реєстраційний номер 7348), внесений народними депутатами, але розроблений у Держенергоефективності й раніше відхилений Міненерговугілля, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку й Державною регуляторною службою як такий, що не відповідає принципам регуляторної політики. У Держенергоефективності стверджують, що запровадження адміністративної відповідальності за відсутність біоетанолу та біодизелю в нафтопродуктах, що реалізуються в Україні, спрямо-

ване на імплементацію Директиви 2009/28/ЄС. Проте всі держави – члени ЄС гарантують збереження постачань традиційних нафтопродуктів для неадаптованих транспортних засобів (пункт 30 Преамбули). І примусове, під страхом покарання, застосування біоетанолу й біодизелю дискримінує не лише 60 % автомобілістів, транспортні засоби яких не адаптовані до використання сумішевого палива, а й учасників ринку, оскільки суперечить статті 18-3 Господарського кодексу України, яка забороняє органам влади «вчиняти дії, що усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності», та підпадає під дію статті 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки обмежує виробництво певних товарів, а також права підприємців на їх придбання й реалізацію [10, с. 84].

Директива 99/32/ЄС. Цей документ імplementувався в Україні відповідно до пункту 1 статті 2 Протоколу [2] ще до підписання Угоди про асоціацію [1]. Оновлений план імплементації цієї Директиви затверджено 4 березня 2015 р. Основним виконавцем визначено Мінекономрозвитку.

Аналіз плану свідчить, що його розробники мали поверхове уявлення про предмет регулювання. Зокрема, індикаторами виконання низки завдань (наприклад, 2.1, 2.2, 2.5) визначено прийняття Закону України, тоді як це потребувало лише внесення змін до Технічного регламенту про вимоги до автомобільних бензинів, дизельного, судових і котельних палив (далі – Регламент).

На виконання вимог Директиви 99/32/ЄС у частині визначення уповноваженого органу 29 грудня 2016 р. постановою Уряду № 1069 Держекоінспекцію було визначено органом, що здійснює державний ринковий нагляд над автомобільними бензинами, дизельним, судовим і котельним паливом (пункт 21 затвердженого переліку). Проте в структурі Держекоінспекції відсутній підрозділ, на який покладені відповідні функції, а саму службу буде ліквідовано згідно зі схваленою 31 травня 2017 р. Концепцією реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища. З огляду на це постановою Уряду № 1069 потребує якнайшвидшого коригування.

З метою виконання вимог Директиви 99/32/ЄС у частині встановлення ефективної системи

відібрання зразків і методів аналізу, Міненерговугілля мало затвердити та ввести в дію 36 стандартів, необхідних для забезпечення застосування Технічного регламенту, проте з них ухвалено лише 18. Ті, що залишилися, передбачено ввести в дію Програмою робіт з національної стандартизації на 2018 рік. Робота за цим напрямом має активізуватися після затвердження наказом Міненерговугілля від 14 грудня 2017 р. № 744 складу відомчої комісії з питань виробництва, постачання та застосування палив, олив, мастил, спеціальних рідин та додатків (присадок) до них (яка мала бути сформована в листопаді 2013 р.).

Міненерговугілля 10 травня 2018 р. надіслало на погодження до Державної регуляторної служби проект постанови Уряду, якою вносяться зміни до Регламенту, щоб привести його до вимог Директиви 2016/802/ЄС (завдання 1702.4 плану [9]). Проте його аналіз свідчить про потребу внесення більш суттєвих змін, зумовлених тим, що строк введення в обіг бензинів і дизельного палива нижчих, аніж Євро5, екологічних класів сплив 31 грудня 2017 р.

Директива 98/70/ЄС. План імплементації зазначеної Директиви затверджено 8 квітня 2015 р. Основним виконавцем визначено Міненерговугілля.

Зокрема, це міністерство зобов'язувалося з грудня 2015 р. надавати звіти про якість та безпечність нафтопродуктів. Проте жодного документа й досі не розповсюджено, лише оприлюднено проект постанови Уряду «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 року № 573 і від 1 серпня 2013 року № 927». Рішенням Державної регуляторної служби від 29 грудня 2016 р. № 604 проект постанови відхилено, а оскільки документ знято з контролю, то він не доопрацьовується. Попри це, у звіті Міненерговугілля зазначається, що «системи моніторингу та проведення перевірок якості палива на роздрібному ринку функціонують і покривають всі регіони України та операторів ринку, а моніторинг здійснюється відповідно до нового національного стандарту, ідентичного EN 14274:2013».

Програмою робіт з національної стандартизації було передбачено ухвалити 33 стандарти, спрямовані на імплементацію Директиви 98/70/ЄС. Із них уведено в дію 11, для шести розроблені перші редакції, для двох – подальші, ще 14 повернуто для доопрацювання. Роботу планується завершити до кінця 2018 р.

Міненерговугілля було зобов'язано до 1 січня 2018 р. розробити Технічний регламент щодо вимог до авіаційних бензинів і палив для реактивних двигунів, до 20 березня цього ж року – створити «єдині правові, організаційні, фінансово-економічні засади щодо здійснення контролю якості нафтопродуктів» (завдання 1702 плану [9]). Проте роботи в цьому напрямі навіть не розпочаті.

Не скориговані й наведені в плані [9] строки проведення оцінки споживання палива; розроблення та впровадження системи моніторингу якості та безпечності нафтопродуктів; забезпечення функціонування системи міжлабораторних порівнянь; розроблення та впровадження системи збирання даних про якість палива (завдання 1703.1-3 і 6).

Директива 94/63/ЄС. План імплементації цієї Директиви затверджено 8 квітня 2015 р. Основним виконавцем визначено Міненерговугілля.

На виконання вимог документа щодо зменшення втрат нафтопродуктів прийнято методом підтвердження чотири стандарти серії ДСТУ EN 13012 «Станції паливозаправні» й розроблені перші редакції стандартів із перевірки автоцистерн, дозувальних насосів, паливороздавальних пристроїв і дистанційних насосних агрегатів. Міненерговугілля визнало своїм завданням на найближчу перспективу «розроблення нормативно-правового акта стосовно норм природних втрат нафтопродуктів під час їхнього приймання, зберігання, відпуску й транспортування»¹.

Між тим, термін виконання завдань, передбачених пунктами 1.1.1, 1.1.2 і 1.2.1 плану імплементації, сплив ще в листопаді 2016 р. Але Уряд так і не схвалив проект постанови «Про затвердження Технічного регламенту про вимоги до зберігання, транспортування та перевантаження палива, відповідного обладнання та сервісних станцій», а Мінприроди не затвердило рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій і не здійснило інвентаризації нафтобаз.

Терміни виконання цих завдань були продовжені до 31 жовтня 2018 р. [9], проте в дорученнях 1695 і 1695.4 через помилки в перекладі Директиви 94/63/ЄС йдеться не про всі нафто-

¹ Див.: <http://195.78.68.67/minugol/doccatalog/document?id=245235813>

продукти, а лише про бензин; тоді як у завданні 1695.5 згадані незрозумілі «резервуари невеликого розміру».

ВИСНОВКИ

За станом на 1 червня 2018 р. Україною не виконано жодного з міжнародних зобов'язань у нафтовій сфері, що свідчить про відсутність належного моніторингу й недостатню спроможність Уряду до стратегічного планування.

Без будь-яких обґрунтувань подовжені терміни виконання завдань, зокрема з формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, ухвалення нового Кодексу про надра, затвердження рекомендацій із контролювання роботи автозаправних станцій. Причини невиконання зобов'язань не аналізуються, не визначаються відповідальні за зрив установлених термінів, не береться до уваги, що ресурсів на імплементацію перенесених завдань у наступних періодах не передбачено.

Оскільки плани роботи органів влади передбачають не вирішення проблем, а розроблення проектів документів, їх знімають із контролю відразу після підготовки, навіть якщо вони потребують доопрацювання. Проблемаю залишається намагання окремих керівників відзвітувати про ухвалення нормативно-правових актів, хоча робота над ними триває.

Подекуди, не одержавши підтримки заінтересованих органів влади, розробники намагаються обійти встановлені процедури. Зокрема, основні положення поданого кількома народними депутатами законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку сфери виробництва рідкого палива з біомаси та впровадження критеріїв сталості рідкого палива з біомаси та біогазу, призначеного для використання в галузі транспорту» (реєстраційний № 7348) збігаються з наведеними в документі, розробленому Держенергоефективності й раніше відхиленому Міненерговугілля, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури та Державною регуляторною службою.

Попри формальну активізацію роботи, що зазвичай відбувається після зміни керівництва органу влади, якість продуктів політики залишається низькою. Ідеться насамперед про невідповідність проектів документів ключовим принципам державної регуляторної політики.

Вирішенню наведених вище проблем має сприяти: установлення причин зриву строків виконання зобов'язань, визначених у планах імплементації; запровадження персональної відповідальності керівників центральних органів виконавчої влади за виконання поставлених завдань з оцінюванням їхньої діяльності не за продуктами, а за результатами політики; дотримання повного циклу аналізу політики під час підготовки владних рішень; узгодження всіх програмних і прогнозних документів, які будуть розроблюватись і схвалюватися, з Енергетичною стратегією України на період до 2035 року.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою забезпечення рівності доступу та здійснення діяльності з розвідки, видобутку й виробництва вуглеводнів (Директива 94/22/ЄС, статті 279 і 280 Угоди про асоціацію) варто:

- гарантувати запровадження в Україні кращих світових практик розкриття інформації у видобувних галузях (законопроект № 6229);
- уніфікувати, зробити прозорою та закріпити на рівні закону процедуру одержання спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до них, призупинення й позбавлення відповідних прав;
- запровадити прозорі юридичні механізми створення партнерських відносин та залучення інвестицій у надрокористування;
- спростити дозвільну систему нафтогазовидобувної галузі, обмеживши її державною екологічною експертизою, державною експертизою запасів корисних копалин; укладенням договору на проведення розвідувальних робіт; отриманням погоджень на зміну цільового призначення та отримання земельної ділянки в користування; дозволом на приєднання до мережі, а також повідомленнями про затвердження проектів на буріння свердловин і спорудження супровідних об'єктів, дослідно-промислової й промислової розробки.

З метою швидшого запровадження ефективної системи перевірки якості пального (Директива 99/32/ЄС), обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини та довкілля (Директиви 2009/28/ЄС, 98/70/ЄС та 94/63/ЄС) необхідно:

- спростити дозвільну систему на ринку моторного палива, скасувавши книги обліку розрахункових операцій; обов'язкову екологічну експертизу другого рівня; оновлення дозволів на роботу обладнання для зберігання небезпечних речовин; необхідність установлення систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій, а також виключивши стели автозаправних станцій із переліку об'єктів зовнішньої реклами;
- виправити численні помилки в офіційному перекладі Директиви 94/63/ЄС та плані її імплементації;
- розробити та схвалити Технічний регламент щодо вимог до авіаційних бензинів та палив для реактивних двигунів, що відповідає вимогам Директиви 98/70/ЄС;
- призначити орган державного ринкового нагляду, відповідальний за дотримання вимог Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив, його повноваження, періодичність контролю, механізм фінансування перевірок;
- передбачити спрямування не менше як 0,4 % від загальної суми бюджетних надходжень від сплати акцизного податку на нафтопродукти на фінансування перевірок їхньої якості та безпечності;
- розробити і затвердити нову інструкцію з контролювання якості, надавши, зокрема, чіткий правовий статус перевіркам із використанням експрес-лабораторій;
- розробити технічні вимоги до якості та безпечності сумішевих нафтопродуктів із вмістом біокомпонентів понад 5 % об'ємних;
- сприяти становленню ринків екологічних видів палива, зокрема спиртових сумішей E85, скрапленого нафтового і компримованого (стисненого) природного газу;
- посилити відповідальність юридичних, посадових осіб і громадян за випуск і реалізацію пального, що не відповідає вимогам Технічного регламенту, а також нелегальне виробництво нафтопродуктів;
- сприяти формуванню в Україні незалежної системи моніторингу якості та безпечності моторного палива, що відповідатиме вимогам стандарту EN 14274:2013.

Список використаної літератури

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] / Законодавство України. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011
2. Закон України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 15 грудня 2010 р. № 2787-VI [Електронний ресурс] / Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17> (дата звернення 03.06.2018).
3. Україна та Угода про асоціацію: стоїмо у заторі? [Електронний ресурс] / DIXI Group. — Режим доступу : http://dixigroup.org/storage/files/2018-04-18/web_last_16_04_ukraine_association_dixi_2018_ua_2.pdf (дата звернення 03.06.2018).
4. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: економічні виклики та нові можливості : наук. доповідь / за ред. В.М. Гейця та Т.О. Осташко. — К., 2016. — 184 с.
5. Чотириохрівневе забезпечення соціально-економічного розвитку в умовах євроінтеграційних процесів (держава, регіон, галузь, підприємство) : монографія / за заг. ред. В.Ф. Савченка, Т.Л. Шестаковської. — Чернівці : ЧНТУ, 2016. — 319 с.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17 вересня 2014 р. № 847-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> (дата звернення 03.06.2018).
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік» від 03 квітня 2017 р. № 275-р [Електронний ресурс] / Урядовий портал. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/planu%20uryadu/cerednostrokoviy-plan-2020.doc> (дата звернення 03.06.2018).
8. План заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017–2019 роки : затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 р. № 503-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80> (дата звернення 03.06.2018).

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25 жовтня 2017 р. № 1106 [Електронний ресурс] / Законодавство України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF/paran49#n49> (дата звернення 03.06.2018).
10. Сучасні проблеми державної політики розвитку ринків газового та сумішевого палива в Україні : зб. наук. пр. / за ред. Г.Л. Рябцева і С.В. Сапегіна. — К. : Псіхея, 2012. — 114 с.

References

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony [Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part]. (2014). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].
2. Zakon Ukrainy «Pro ratyfikatsiiu Protokolu pro pryiednannia Ukrainy do Dohovoru pro zasnuvannia Enerhetychnoho Spivtovarystva» vid 15 hrudnia 2010 r. № 2787-VI [Law of Ukraine “On ratification of the Protocol on the Accession of Ukraine to the Treaty Establishing the Energy Community” from 2010, Dec. 15 No. 2787-VI]. (n.d.). *zakon2.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2787-17> (in Ukrainian). (Accessed 3 June 2018).
3. Ukraina ta Uhoda pro asotsiatsiiu: stoimo u zatori? [Ukraine and the Association Agreement: Stuck in a Traffic Jam]. *DIXI Group*. (2017). *dixigroup.org*. Retrieved from http://dixigroup.org/storage/files/2018-04-18/web_en_ukraine_associationlayout_ukr_dixi_2018_en_1.pdf [in Ukrainian]. (Accessed 3 June 2018).
4. Geyets, V.M., & Ostashko, T.O. (Eds.). (2016). *Implementatsiia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta YeS: ekonomichna vyklyky ta novi mozhlyvosti [Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU: Economic Challenges and New Opportunities]*. Kyiv, NANU [in Ukrainian].
5. Savchenko, V.F., & Shestakovska, T.L. (Eds.). (2016). *Chotyrokhrivne zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku v umovakh yevrointegratsiynykh protsesiv (derzhava, rehion, haluz, pidpriemstvo) [Four levels of social and economic development in the European integration processes (state, region, industry, enterprise)]*. Chernihiv: ChNTU [in Ukrainian].
6. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro implementatsiiu Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony» vid 17 veresnia 2014 r. № 847-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the implementation of the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part” from 2014, Sept. 17 No. 847-r]. (2014). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80> [in Ukrainian].
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia serednostrokovoho planu priorytetnykh dii Uriadu do 2020 roku ta planu priorytetnykh dii Uriadu na 2017 rik» vid 03 kvitnia 2017 r. № 275-r [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Medium-Term Plan for Priority Actions of the Government by 2020 and the Plan of Priority Actions of the Government for 2017” from 2017, April 3, No. 275-r]. (2017). *www.kmu.gov.ua*. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/plany%20uryadu/cerednostrokoviy-plan-2020.doc> [in Ukrainian].
8. Plan zakhodiv z implementatsii rozdlu V «Ekonomiche ta haluzeve spivrobitnytstvo» Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, na 2017–2019 roky : zatverdzeni rozporiadzhenniam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 21 chervnia 2017 r. № 503-r [Plan of measures for the implementation of Section V “Economic and Industrial Cooperation” of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand, for 2017–2019: approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine dated June 21, 2017, No. 503-p]. (2017). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony» vid 25 zhovtnia 2017 r. № 1106 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Plan of actions to implement the Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part” from 2017, October 25 No. 1106]. (2017). *zakon3.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/61/f473622n52.docx> [in Ukrainian].
10. Riabtsev, G.L., & Sapegin, S.V. (Eds.). (2012). *Suchasni problemy derzhavnoi polityky rozvytku rynkiv hazovoho ta sumishevoho palyva v Ukraini [Modern policy problems of gas and mixed fuel markets in Ukraine]*. Kyiv: Psycheia [in Ukrainian].