



СТВОРЕННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ ГОДІ ЗВОЛІКАТИ

КВІТЕНЬ 2019р.



EU4Energy



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Ця публікація випущена за сприяння Європейського Союзу в рамках Ініціативи EU4Energy та за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у рамках Проекту "Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про Асоціацію". За зміст цієї публікації несуть відповідальність Громадська організація «ДІКСІ ГРУП», а також Громадянська мережа «ОПОРА», Всеукраїнська громадська організація «Енергетична Асоціація України», Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля», Асоціація «Європейсько-Українське енергетичне агентство», та залучені незалежні експерти. Зміст цієї публікації жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу та/або Міжнародного фонду «Відродження».

До ініціативи EU4Energy належить вся підтримка ЄС, націлена на покращення енергозабезпечення, енергетичної безпеки та взаємозв'язків, а також на просування енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії у країнах Східного партнерства – Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Республіці Молдова та Україні. ЄС надає цю підтримку шляхом фінансування проектів та програм, що сприяють реформуванню енергетичних ринків та скороченню національної енергетичної залежності та споживання. В більш довгостроковій перспективі, енергозабезпечення стане більш надійним, прозорим та фінансово доступним, скорочуючи таким чином енергетичний дефіцит та зменшуючи вартість рахунків за електроенергію як для громадян, так і для приватного сектору. Додаткова інформація на веб-сторінці: www.EU4Energy.eu

Автор – Геннадій Рябцев, ключовий експерт робочої групи "Нафта" проекту "Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про Асоціацію", професор кафедри суспільного урядування Національного університету "Кієво-Могилянська академія", директор спеціальних проектів Науково-технічного центру "Псіхея", експерт Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, член Громадської ради при Міністерстві енергетики та вугільної промисловості України, доктор наук з державного управління, професор.

Проект "Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про Асоціацію" ставить за мету посилення ролі громадянського суспільства в адвокації реформ в енергетиці та пов'язаних секторах. Ключовими цілями проекту є:

- моніторинг втілення Угоди про Асоціацію в частині енергетики, включаючи відповідні зобов'язання щодо довкілля та питань, пов'язаних з торгівлею;
- посилення спроможності громадських експертів та місцевих діячів відслідковувати фактичну реалізацію реформ;
- сприяння громадському діалогу для належної імплементації Європейських реформ енергетики та довкілля;
- інформування заінтересованих сторін та українського суспільства про значення та потенційні вигоди Європейських реформ в енергетиці та довкіллі для того, щоб дати їм можливість тримати уряд підзвітним за проведення реформ.

Проект фінансується Європейським Союзом в рамках ініціативи EU4Energy та співфінансується Міжнародним фондом «Відродження»

ЗМІСТ

/04/ ВСТУП

/05/ ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ З ФОРМУВАННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ

/08/ ХІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ І ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКЛИ

/17/ НАПРАЦЮВАННЯ ЕКСПЕРТІВ

/19/ ЦІЛЬОВІ СТАНИ ФОРМУВАННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ

/22/ РИЗИКИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ 2009/119/ЄС

/24/ ВИСНОВКИ

/25/ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Нафта є ключовим товаром світової економіки. Хоча її частка у структурі світового споживання паливно-енергетичних ресурсів зменшується, проте навіть після 2025 р. залишиться на рівні 30-35 %.

Споживачі нафти й нафтопродуктів (передусім транспорт) надзвичайно обмежені в можливостях швидкого переходу на інші види палива. Тому більшість розвинених держав вдалися до формування запасів (резервів) нафти й нафтопродуктів, призначених для використання в разі настання криз. Такі резерви як необхідний елемент системи колективної енергетичної безпеки сьогодні підтримують не лише окремі країни, а й міждержавні об'єднання, зокрема ЄС.

Зобов'язання держав-членів ЄС підтримувати мінімальний рівень резервів сировини нафти та/чи нафтопродуктів визначені Директивою 2009/119/ЄС, ухваленою 14 вересня 2009 р.¹

Директивою 2009/119/ЄС запроваджено механізми й процедури, що дозволяють зменшити ризики, насамперед для транспортного сектору й хімічної промисловості, у разі переривання чи обмеження постачань нафти й нафтопродуктів.

Цими ризиками є:

- фізичні – виснаження родовищ; припинення видобутку; переривання постачань унаслідок природної катастрофи чи геополітичної кризи;
- економічні – волатильність цін на нафту; диспропорції між попитом і пропонуванням енергоресурсів;
- політичні – намагання держав-експортерів використовувати енергоносії як інструменти політичного тиску; енергетичний диктат;
- регуляторні – недосконале регуляторне середовище в державах-експортерах; слабкі регуляторні позиції в експортних контрактах;
- соціальні – вплив соціальних конфліктів на ціни енергоносіїв;
- екологічні – негативний вплив на довкілля процесів видобутку, транспортування, перероблення, споживання енергоносіїв;
- постачання з одного джерела – залежність від одного постачальника; штучне обмеження споживача постачальником у можливостях диверсифікації.

Аналізуючи ситуацію в Україні, можна зробити висновок про те, що їй притаманні всі наведені вище групи ризиків. Тому формування в нашій державі резервів нафти й нафтопродуктів є вкрай необхідним заходом гарантування її енергетичної безпеки.

1 Council Directive 2009/119/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119&from=en>

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ УКРАЇНИ З ФОРМУВАННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ

НЕОБХІДНІСТЬ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ВИМОГ ДИРЕКТИВИ 2009/119/ЄС В УКРАЇНІ ВИЗНАЧЕНА
РІШЕННЯМ 10-Ї МІНІСТЕРСЬКОЇ РАДИ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СПІВТОВАРИСТВА ВІД 18 ЖОВТНЯ
2012 Р. НИМ РОЗШИРЕНО СФЕРУ ЗАСТОСУВАННЯ ДОГОВОРУ ПРО ЗАСНУВАННЯ
ЕНЕРГЕТИЧНОГО СПІВТОВАРИСТВА, ЧЛЕНОМ ЯКОГО УКРАЇНА Є З 1 ЛЮТОГО 2011 Р.

Відповідні зобов'язання було підтверджено, зокрема:

- пунктом 16 Плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства², яким Міненерговугілля доручалося до 1 грудня 2022 р. привести нормативно-правову базу з питань нафти та/або нафтопродуктів у відповідність із вимогами Директиви 2009/119/ЄС;

- розділом 12 Енергетичної стратегії України на період до 2030 року³, в якому передбачалися заходи щодо «створення та підтримання резервів нафти та нафтопродуктів на рівні, достатньому для забезпечення внутрішнього споживання протягом не менше 90 днів, за рахунок суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на ринку нафти та нафтопродуктів, та інших джерел, не заборонених законодавством, без залучення коштів державного бюджету, крім резервів, що утримуються Державним комітетом України з державного матеріального резерву», «створення уніфікованого порядку обліку та використання резервів», визначення компетентного органу з належними повноваженнями і

розроблення плану дій на випадок виникнення труднощів у постачанні сирової нафти та нафтопродуктів⁴;

- пунктом (е) статті 338 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони⁵, яким засвідчено співробітництво сторін у рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (положення Директиви 2009/119/ЄС мають бути відображені у законодавстві України протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію, тобто до 1 вересня 2020 року, та впроваджені протягом одинадцяти років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію, тобто до 1 вересня 2028 року);

- пунктом 181 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони на 2014–2017 роки⁶,

4 Розпорядження втратило чинність на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р.

5 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]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

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]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>

2 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства» від 23 жовтня 2013 р. № 833-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/833-2013-%D1%80>

3 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» від 24 липня 2013 р. № 1071-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1071-2013-%D1%80>

що передбачав розроблення проекту Закону України «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів» (строк виконання – липень 2015 р.);

– Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»⁷, яка передбачає «формування й підтримання в Україні необхідного рівня запасів нафти і нафтопродуктів» (с. 23), зокрема:

на період до 2020 р. – забезпечення процесу «створення мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів за 90-денним (або 61-денним) стандартом і змішаною системою управління ними», дотримання строків реалізації відповідних зобов'язань, а також «оптимізація запасів відповідно до структури споживання по регіонах, а також по сценаріях використання» (с. 45);

на період до 2025 р. – «формування й забезпечення збереження на постійних засадах загального рівня запасів сировини нафти і нафтопродуктів (його більшої величини з двох), що був би еквівалентним обсягу щонайменше 90-денного середньодобового імпорту в Україну або обсягу 61-денного середнього внутрішнього добового споживання нафти та нафтопродуктів в Україні» (с. 54).

Докладний план імплементації Директиви 2009/119/ЄС в Україні було ухвалено 8 квітня 2015 р.⁸ з метою «підвищення рівня енерге-

тичної безпеки держави завдяки створенню ефективної системи захисту економіки України від раптового стихійного та довгострокового припинення постачання нафти та нафтопродуктів, зумовленого техногенними, природними, військовими, політичними та іншими кризами в країнах-постачальниках нафти»⁹.

Основними завданнями плану 2015 р. визначено: створення правових, організаційних, фінансово-економічних засад створення та функціонування в Україні системи мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів; урегулювання відносин у сфері управління мінімальними запасами. При цьому основою системи мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів в Україні має стати поетапно розбудована на засадах законодавства ЄС «розгалужена і сучасна мережа для ефективного зберігання нафти, сполучена з нафтопереробними підприємствами і експортно-імпортними терміналами та іншою інфраструктурою», що існує «в рамках системи магістральних нафтопроводів»¹⁰.

Відповідальним за організацію роботи та виконання заходів плану визначено Міненерговугілля, яке зобов'язувалося:

– у березні 2015 р. – утворити робочу групу з питань імплементації вимог Директиви 2009/119/ЄС (завдання 1.2.3);

– до серпня 2015 р. – забезпечити таку деталізацію статистичних даних про нафту й нафтопродукти, що дозволяє збирати їх на щомісячній і щорічній основі, як того вимагають статті 4 (а) та (б) Регламенту (ЄС) № 1099/2008 (завдання 1.2.1), а з серпня 2015 р. (щомісячно) і з 2015 р. (щорічно) – офі-

9 План імплементації Директиви 2009/119/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно накладення на держав-членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сировини нафти та/або нафтопродуктів [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/248091904/Dir_2009_119.pdf

10 Там само.

7 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» від 18 серпня 2017 р. № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>.

8 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення розроблених Міністерством енергетики та вугільної промисловості планів імплементації деяких актів законодавства ЄС в енергетичній сфері» від 08 квітня 2015 р. № 346-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2015-%D1%80>

ційно подавати їх до Секретаріату Енергетичного Співтовариства (завдання 1.2.2);

– розробити із залученням членів утвореної робочої групи й подати Кабінету Міністрів у встановленому порядку:

у грудні 2015 р. – узгоджений із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства проект нормативно-правового акта про вибрану Україною модель мінімальних запасів нафти та/чи нафтопродуктів, який міститиме план поступового нарощування запасів, програму фінансування, інформацію про відповідальний орган, а також «кроки з апроксимації законодавства» (завдання 1.1.1);

у грудні 2016 р. – законопроект про підтримку мінімальних запасів нафти та/чи нафтопродуктів (завдання 1.1.2);

до квітня 2017 р. – затвердити проектну документацію на спорудження резервуарів, яких не вистачає для зберігання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів у повному обсязі (завдання 1.2.4);

протягом січня 2017 – грудня 2022 р. – забезпечити формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів і звітування про них у встановленому порядку (завдання 1.2.5).

Розроблення нормативно-правових актів Міненерговугілля мало здійснювати спільно з Мінекономрозвитку та Мін'юстом.

Проте 25 жовтня 2017 р. оновленим планом¹¹ заходів із виконан-

11 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. № 106 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

ня Угоди про асоціацію з ЄС строки її імплементації знову було перенесено, а саме:

– розроблення й затвердження моделі мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, розроблення, опрацювання з експертами ЄС та подання на розгляд Кабінету Міністрів законопроект про підтримку мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2017 р. на 1 липня 2018 р. (відповідальні – Держрезерв, Міненерговугілля і ПАТ «НАК «Нафтогаз України» (за згодою); завдання 749);

– підготовка та затвердження бюджету інженерно-технічних заходів, здійснення оцінки потреб у додаткових резервуарних потужностях та їхнього проектування – із грудня 2017 р. на 31 грудня 2018 р. (відповідальні – Держрезерв і Міненерговугілля; завдання 750).

Були також сформульовані додаткові завдання Держрезерву й Міненерговугілля щодо:

– розроблення до 31 грудня 2018 р. планів дій із введення в обіг екстрених і спеціальних резервів у разі значного порушення постачання нафти (завдання 749.3);

– здійснення будівництва додаткових резервуарів і закупівлі нафти й нафтопродуктів, необхідних для формування їх мінімальних запасів, – до 31 грудня 2019 р. (завдання 753.1 і 753.2);

– розроблення докладних переліків усіх спеціальних та екстрених резервів, що зберігаються на території України, та запровадження регулярного подання Секретаріату Енергетичного Співтовариства звітів про резерви нафти й нафтопродуктів – до 31 грудня 2022 р. (завдання 757).

ХІД ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ І ПРОБЛЕМИ, ЩО ВИНИКЛИ

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЗРОБИВ ПЕРШИЙ КРОК У РЕАЛІЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ
ЗОБОВ'ЯЗАНЬ У НАФТОВІЙ СФЕРІ ЩЕ В 2009 Р., СХВАЛИВШИ КОНЦЕПЦІЮ СТВОРЕННЯ В
УКРАЇНІ МІНІМАЛЬНИХ ЗАПАСІВ НАФТИ І НАФТОПРОДУКТІВ НА ПЕРІОД ДО 2020 РОКУ

Цим документом¹² передбача-
лося:

- розроблення і прийняття нормативно-правових актів щодо створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів;

- створення інституційної структури управління процесом створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів, зокрема встановлення органу виконавчої влади, який визначає в межах своїх повноважень обсяги запасів нафти і нафтопродуктів за видами, здійснює контроль за створенням, зберіганням, оновленням та використанням зазначених мінімальних запасів, а також управління процесом їх зберігання, оновлення та використання;

- визначення порядку створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів;

- залучення до створення мінімальних запасів усіх учасників ринку нафти і нафтопродуктів незалежно від форми власності;

- створення територіально розгалуженої мережі мінімальних запасів для забезпечення наявності запасу в обсязі 90-денного внутрішнього споживання нафти і нафтопродуктів;

- запровадження системи публічної статистичної звітності про створення, зберігання,

оновлення та використання мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів.

Проте:

- вважалося, що реалізація концепції дасть змогу, зокрема, «стабілізувати коливання внутрішніх цін на нафтопродукти під час виникнення кризових явищ на ринку» та «забезпечити у повному обсязі задоволення потреб усіх споживачів у нафтопродуктах», хоча це суперечить Директиві 2009/119/ЄС, яка прямо забороняє використовувати нафтові резерви в ситуаціях, що виникли внаслідок змін ціни на сиру нафту чи нафтопродукти, і задовольняти потреби споживачів у такий спосіб;

- для зберігання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів планувалося використати, наприклад, можливості підприємств нафтопродуктозабезпечення, що не мають власних резервуарних парків і здійснюють роздрібний продаж нафтопродуктів, а також відомчі потужності (включно з Міноборони), тоді як згідно із Директивою 2009/119/ЄС під час розрахунку мінімального рівня нафтових резервів не можуть бути враховані нафтопродукти, що утримуються у вагонах-цистернах, на автозаправних станціях, іншими споживачами, у формі військових резервів;

- щоб збільшити резервуарний парк, уряд планував, починаючи з 2011 р., розбудувати «розгалужену систему ємностей загальною місткістю 2,00-2,05 млн т», вартість якої було оцінено в 1,5 млрд грн (у цінах 2009 р.), і щороку витрачати на формування нафтових резервів щонайменше 2,2 млрд грн¹³, хоча

12 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року» від 08 грудня 2009 р. № 1498-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1498-2009-p>

13 Загальна вартість створення запасів

в законах про державні бюджети України на 2011 р. і подальші роки кошти на зазначені потреби не виділялися.

Не спостерігалось помітного прогресу і в ухваленні законопроектів «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів», хоча відповідні зобов'язання Уряд узяв на себе ще 23 листопада 2009 р.¹⁴. Хоча проект цього документа було розроблено ще в 2008 р.¹⁵, Міненерговугілля не виконало завдання щодо його подання Кабінету Міністрів у грудні 2012 р.¹⁶ й у липні 2015 р.¹⁷.

Великі надії на пришвидшення імплементації Директиви 2009/119/ЄС в Україні пов'язувалися з ухваленням 8 квітня 2015 р. оновленого плану дій у цьому напрямі. Згідно з пунктом 1.1.2 згаданого документа Міненерговугілля мало розробити проект закону про підтримку мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів, а Верховна Рада – ухвалити акт у цілому, тепер уже в грудні 2016 р. Проте підготовлений Держрезервом і презентований 15 березня 2016 р. законопроект «Про стратегічні резерви» містив «велику кількість концептуальних помилок»¹⁸ та був відхилений.

і вдосконалення інфраструктури була оцінена в 24,9 млрд грн.

14 Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990

15 Нафтогазбудінформатика [Електронний ресурс] / офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.ngbi.com.ua/>

16 Моніторинговий звіт за 2013 рік [Електронний ресурс] / Українська енергетика. – Режим доступу : http://ua-energy.org/upload/files/For_web_Final_print_Dixi_Analituch_ukr_2013.pdf

17 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]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>

18 Линник В. Мнимая борьба с коррупцией, отсутствие реформ при пустых складах

Згідно з пунктом 1.1.1 Плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС Міненерговугілля мало в координації із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства розробити, а Кабінет Міністрів – ухвалити в грудні 2015 р. нормативно-правовий акт щодо вибраної Україною моделі запасів нафти й нафтопродуктів¹⁹.

Наказом Міненерговугілля від 2 липня 2015 р. № 412 було утворено Робочу групу щодо створення запасів нафти і нафтопродуктів. На її засіданнях, які відбувалися за участі експертів Енергетичного Співтовариства та Міжнародного енергетичного агентства, було визначено, що загальний обсяг мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів в Україні мав становити 1,97 млн т у нафтовому еквіваленті, зокрема сирої нафти – 580 тис. т; дизельного палива – 460 тис. т; автомобільного бензину – 930 тис. т. Джерелом фінансування заходів зі створення цього запасу міг стати додатковий збір з учасників ринку нафтопродуктів у розмірі 0,4 грн із кожного реалізованого в 2017–2023 рр. літра автомобільного бензину та дизельного палива.

Проте українськими експертами було висловлено побоювання, що ця модель формування резерву не враховуватиме інтереси максимальної кількості учасників ринку. Зазначалося, що відповідальність за розроблення ефективного механізму створення запасів має нести насамперед уряд, а не платники

Госрезерва [Електронний ресурс] / Владимир Линник // Агропортал. – 2016. – 30 груд. – Режим доступу : <http://agroportal.ua/publishing/lichnyi-vzglyad/mnimaya-borba-s-korrupsiiei-otsutstvие-reform-pri-pustyykh-skladakh-gosrezerva/>

19 План імплементації Директиви 2009/119/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно накладення на держав – членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/248091904/Dir_2009_119.pdf

податків²⁰. З огляду на це європейські експерти запропонували використовувати для управління запасом змішану систему, засновану на взаємодії уряду та учасників ринку, під головуванням незалежного суб'єкта – агентства. На нього можуть бути покладені повноваження з придбання та продажу нафти й нафтопродуктів, укладання угод з учасниками ринку і Держрезервом на зберігання продукції, а також підписання опціонних контрактів на її постачання за запитом²¹.

Однак Держрезервом було розроблено і погоджено з Мінекономрозвитку і Міненерговугілля інший проект розпорядження Кабінету Міністрів – «Про схвалення розробленого Державним агентством резерву плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС Ради від 14 вересня 2009 р. стосовно накладання на держав – членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти і нафтопродуктів». Згідно з цим документом²² Кабміну було запропоновано визначити Держрезерв відповідальним за «організацію роботи та виконання заходів плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС» замість Міненерговугілля й перенести терміни:

– ухвалення нормативно-правового акта щодо моделі мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2015 р.

20 Від ефективності моделі формування нафторезерву залежатимуть і ціни на пальне – експерт [Електронний ресурс] // Українські національні новини. – 2016. – 13 черв. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1578792-vid-efektivnosti-modeli-formuvannya-naftorezervu-zalezhatimut-i-tsini-na-palne-ekspert>

21 Україне понадобится более \$ 1 млрд для создания стабзапаса нефти и нефтепродуктов – експерт [Електронний ресурс] / Интерфакс-Украина. – 2016. – 27 трав. – Режим доступу : <http://interfax.com.ua/news/economic/346294.html>

22 Публічний звіт голови Державного агентства резерву України за 2016 рік [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvckmu/uploads/attach-3346-490347147.pdf

на грудень 2017 р.;

– ухвалення закону «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» – із грудня 2016 р. на грудень 2017 р.;

– реалізації всіх передбачених планом організаційних заходів – на період після набуття чинності законом «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів»²³.

ЩЕ ДО СХВАЛЕННЯ НОВОГО ПЛАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ 2009/119/ЄС НА ОФІЦІЙНОМУ САЙТІ ДЕРЖРЕЗЕРВУ БУЛО ЗАЗНАЧЕНО, ЩО АГЕНТСТВО Є «ГОЛОВНИМ ВИКОНАВЦЕМ У ВПРОВАДЖЕННІ РЕФОРМИ ПО ФОРМУВАННЮ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАПАСІВ НАФТИ ТА НАФТОПРОДУКТІВ»²⁴. БАЗОЮ ДЛЯ ЇХНЬОГО ФОРМУВАННЯ МАЄ СТАТИ ПІДПРИЄМСТВО ПІД УМОВНОЮ НАЗВОЮ «НАФТОРЕЗЕРВ».

Цей галузевий холдинг пропонувався створити, об'єднавши шість комбінатів державної системи зберігання бензину, дизельного та авіаційного палива: «Айстра» (м. Чернігів), «Рекорд» (м. Житомир), «Естафета» (Хмельницька область), «Планета» (Харківська область), «Зірка» (із відокремленим підрозділом «Бердянськ») (Запорізька область), сумарним обсягом зберігання «до 1 млн т»²⁵. При

23 При Держрезерві в червні 2017 р. створено нову міжвідомчу робочу групу для розроблення нормативно-правових актів, передбачених планом імплементації, замість утвореної наказом Міненерговугілля від 2 липня 2015 р. № 412.

24 Державне агентство резерву України [Електронний ресурс] / офіц. сайт. – Режим доступу : <http://rezerv.gov.ua/>

25 Голова Держрезерву Вадим Мосійчук розповів про новий та значно кращий Держрезерв [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.gosrezerv.gov.ua/>

цьому вказувалося, що:

- потужності комбінатів використовуються «менше чим на 10 %»;

- частина комбінатів «уже почала працювати з комерційним ресурсом»;

- можливості зберігання палива на комбінаті «Планета» є обмеженими внаслідок його розташування поблизу зони проведення Операції об'єднаних сил;

- комбінат «Естафета» розглядається як підприємство з майбутнього розміщення «стратегічного запасу».

Також зазначалося, що на всіх комбінатах проведені технічний аудит, діагностика резервуарів, дефектоскопія і почали впроваджуватися нові технологічні вузли²⁶. Проте не повідомлялося, коли й ким проведено інвентаризацію наявних потужностей і визначено їхню придатність до використання.

Згідно з оприлюдненими планами після об'єднання комбінатів у єдине підприємство його «необхідно корпоратизувати, перетворити в публічне акціонерне товариство, а потім частково продати, зберігши за державою контрольний пакет». Вважається, що потужності консолідованої компанії здатні забезпечити зберігання близько половини обсягу резервів, установленого вимогами Директиви 2009/119/ЄС. Решту «необхідно розміщувати на ринку»²⁷.

Про «перехід до другого і третього етапу створення» згаданого підприємства повідомлялося

gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=169769&cat_id=45334

26 Там само.

27 Глава Госрезерва: «Мы подали в суд на блокировку всех счетов «Трейд Коммодити» – Інтерв'ю Oil News [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=169841&cat_id=45334

19 квітня 2017 р.²⁸. Серед головних переваг консолідації названо такі: «централізоване фінансово-економічне управління, зниження ризиків інвестицій і взаємних поставок, економія транзакційних затрат, збільшення капіталізації». Передбачалося, що наступним кроком створення ДП «Нафторезерв» стане формування його Наглядової ради, а також проведення фінансово-економічного та юридичного аналізу нафтових підприємств Держрезерву аудиторською компанією «Бейкер Тіллі Україна».

Проте Мінекономрозвитку не погодилося з таким підходом (лист № 2715-10/29122-03 від 18.09.2017 р.), а коштів на закупівлю в 2017 р. 103 тис. т дизельного палива, 51 тис. т автомобільного бензину і 580 тис. т сирової нафти²⁹ виділено не було³⁰.

Згідно із завданням 1.2.4 Плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС, Міненергівугілля також було доручено затвердити проектну документацію на спорудження резервуарів, яких не вистачає для зберігання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів у повному обсязі³¹.

28 Створення Наглядових рад та Агро й Нафто холдингів у системі Держрезерву України [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://rezerv.gov.ua/stvorenya-nagljadovyh-rad-ta-agro-nafto/>

29 Держрезерв взяв участь у щорічній конференції «Ринок нафти в Україні 2016» [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=167629&cat_id=45334

30 Голова Держрезерву Вадим Мосійчук розповів про новий та значно кращий Держрезерв [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=169769&cat_id=45334

31 План імплементації Директиви 2009/119/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно накладення на держав – членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирової нафти та/або нафтопродуктів [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/document/248091904/Dir_2009_119.pdf

У рамках цієї роботи на 2016 р. було «заплановано будівництво двох резервуарів для зберігання нафти місткістю 50 тис. т кожний»³². Проте в їх спорудження було вкладено лише 55 % від запланованих коштів, а терміном завершення робіт визначено 2017 р.³³. Відсутні будь-які відомості й про анонсовані в грудні 2015 р. плани будівництва протягом 21 місяця у с. Смільне Бродівського району Львівської області резервуару для зберігання 50 тис. куб. м нафти³⁴. Натомість зазначено, що, за станом на 31 грудня 2016 р., корисна місткість 11 резервуарних парків ПАТ «Укртранснафта» (79 резервуарів) становить 545 тис. куб. м, що вдвічі менше за номінальну (1083 тис. куб. м) (без урахування 24 резервуарів, виведених з експлуатації в ремонт або для експертного обстеження). При цьому в 2016 р. відремонтовано лише 4 резервуари³⁵.

32 Інтерв'ю генерального директора ПАО «Укртранснафта» [Електронний ресурс] / Укртранснафта : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.ukrtransnafta.com/ru/press_center/company_news/?id=191

33 Акт планової перевірки дотримання ПАТ «Укртранснафта» Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog8/naftogas/2017/Akt-Ukrtransnafta_19.06.2017-95.pdf

34 Наказ Міненерговугілля «Про схвалення ТЕО «Будівництво резервуару вертикального сталевого з плавучою покриттю РВСПП-50 000 № 2 ЛВДС «Броди» у с. Смільне Бродівського району Львівської області» від 26 липня 2016 р. № 468 [Електронний ресурс] / Міненерговугілля : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245131366>

35 Акт планової перевірки дотримання ПАТ «Укртранснафта» Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіц. сайт. – Режим доступу : http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog8/naftogas/2017/Akt-Ukrtransnafta_19.06.2017-95.pdf

*ТАКИМ ЧИНОМ, ПОПРИ ПЕВНІ
ЗДОБУТКИ УКРАЇНА ДУЖЕ
ПОВІЛЬНО НАБЛИЖАЛАСЯ ДО
СТВОРЕННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ,
ХОЧА ВІДПОВІДНУ РОБОТУ БУЛО
РОЗПОЧАТО ЩЕ ДО НАБУТТЯ
ЧЛЕНСТВА НАШОЇ КРАЇНИ В
ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СПІВТОВАРИСТВІ.*

З огляду на це, у звітах Секретаріату Енергетичного Співтовариства, датованих 2016³⁶ і 2017³⁷ рр., зазначалося, що в Україні відсутній прогрес у створенні нафтових резервів.

Керуючись цим і розробленим Держрезервом оновленим планом³⁸ імплементації Директиви 2009/119/ЄС, уряд переніс терміни:

– обрання моделі мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2015 р. на грудень 2017 р. (відповідальні – Міненерговугілля і Держстат);

– підготовку законопроекту «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» – із грудня 2016 р. на грудень 2017 р. (відповідальні – Держрезерв, Мінекономрозвитку та Мінфін);

– реалізації всіх передбачених планом організаційних заходів – на період після набуття чинності зако-

36 Annual Implementation Report 2015/2016 [Електронний ресурс] / Energy Community Secretariat. – Режим доступу : https://www.energy-community.org/dam/jcr:d486761d-7d19-4ac6-b55f-2cf838f689bd/EnC_IR2016.pdf

37 Annual Implementation Report 2016/2017 [Електронний ресурс] / Energy Community Secretariat. – Режим доступу : https://www.energy-community.org/dam/jcr:b03950a0-9367-4618-961b-3efad53b79fd/EnC_IR2017.pdf

38 Публічний звіт голови Державного агентства резерву України за 2016 рік [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-3346-490347147.pdf

ном «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів»³⁹.

При цьому було незрозумілим, чому уряд цим розпорядженням:

- переклав повноваження щодо розроблення законопроекту «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» з Міненерговугілля на Держрезерв, хоча згідно з Положенням⁴⁰ згаданий орган влади лише реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву і встановлення його відповідальним за формування політики є порушенням пункту 2 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁴¹;

- доручив Антимонопольному комітету та неіснуючій «Асоціації підприємств нафтогазової промисловості» «створення законодавчих умов для формування стратегічного запасу»;

- одночасно вжив у пункті 5.2. плану заходів терміни «стратегічний запас», «мінімальні запаси» та «належний рівень запасів».

Втім у листі Антимонопольного комітету України від 15 листопада 2017 р. № 100-29/03-12405 йшлося про скасування розпорядження⁴²

39 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847» від 21 червня 2017 р. № 503-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80>

40 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державне агентство резерву України» від 08 жовтня 2014 р. № 517 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/517-2014-п>

41 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

42 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847» від 21 червня 2017 р. № 503-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80)

й коригування наведених у ньому термінів постановою уряду під назвою «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони». Цей документ⁴³ був оприлюднений лише 7 березня 2018 р. І в ньому дійсно було перенесено строки:

- розроблення й затвердження моделі мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, розроблення, опрацювання з експертами ЄС та подання на розгляд Кабінету Міністрів законопроекту про підтримку мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2017 р. на 1 липня 2018 р. (відповідальні – Держрезерв, Міненерговугілля і ПАТ «НАК Нафтогаз України» (за згодою); завдання 749);

- підготовки та затвердження бюджету інженерно-технічних заходів, здійснення оцінки потреб у додаткових резервуарних потужностях та їхнього проектування – із грудня 2017 р. на 31 грудня 2018 р. (відповідальні – Держрезерв і Міненерговугілля; завдання 750).

Нові терміни в цілому відповідали тим, що встановлені у проекті технічної підтримки ЄС «Допомога Україні у процесі впровадження реформ у секторі енергетики відповідно до міжнародних зобов'язань країни» у частині імплементації Директиви 2009/119/ЄС.

[2017-%D1%80](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80)

43 Постанова Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25 жовтня 2017 р. № 106 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciju-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

ПЕРШІ НАПРАЦЮВАННЯ ЕКСПЕРТІВ
ЗГАДАНОГО ПРОЕКТУ ПРЕЗЕНТОВАНІ
8 ЛИСТОПАДА 2017 Р. НА ЗАСІДАННІ
РОБОЧОЇ ГРУПИ ЩОДО ФОРМУВАННЯ
СТРАТЕГІЧНИХ ЗАПАСІВ НАФТИ ТА
НАФТОПРОДУКТІВ⁴⁴, СТВОРЕНОЇ ПРИ
ДЕРЖРЕЗЕРВІ НА ЗАМІНУ УТВОРЕНОЇ
НАКАЗОМ МІНЕНЕРГОВУГІЛЛЯ ВІД
2 ЛИПНЯ 2015 Р. № 412.

Відповідно до них
рекомендовано:

- визначити загальний обсяг мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів в Україні в кількості 2 млн т у нафтовому еквіваленті, зокрема: сирої нафти – 580 тис. т; бензину моторного – 460 тис. т; дизельного палива – 930 тис. т;

- забезпечити збереження в Україні на постійних засадах фізично доступних⁴⁵ резервів сирої нафти та/чи нафтопродуктів в обсягах, еквівалентних щонайменше 90 дням середньодобового імпорту нетто;

- оцінити загальні затрати на закупівлю та зберігання нафтових резервів у 1,1 млрд дол.;

- вибрати як базову для України модель підтримки нафтових резервів, згідно з якою управління нафтовими резервами здійснює спеціальне агентство, утворене як державний орган, що складається з представників органів влади та суб'єктів господарювання, які зобов'язані утримувати резерви.

На основі цих рекомендацій

44 У Держрезерві триває робота по імplementації Директиви 2009/119/ЕС [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України: офіц. сайт. – Режим доступу : <http://rezerv.gov.ua/u-derzhrezervi-tryvae-robota-po-implementacii-dyrektyvy2009119ec/>

45 Фізична доступність – таке розташування резервів, якими забезпечується їхнє введення в обіг або фактична доставка кінцевим споживачам та на ринки протягом строків і за умов, здатних зменшити проблеми з постачанням, що можуть виникнути.

Держрезервом було розроблено проект постанови Уряду «Про затвердження Моделі формування мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів і її фінансування в Україні». Згідно з цим документом:

- зазначені запаси мають бути створені в обсязі, представленою 90 днями середньодобового імпорту нетто (2 млн т н.е.) із співвідношенням нафти й нафтопродуктів 30 : 70; під нафтопродуктами розуміють автомобільний бензин і дизельне паливо у співвідношенні 38 : 62;

- управління запасами нафти й нафтопродуктів здійснюватиме Центральна компанія, в якій 70 % перебуватиме у власності держави, 30 % – у власності операторів ринку;

- запаси формуються з цільових відрахувань із кожного реалізованого літра бензину й дизельного палива; довгострокових позик від міжнародних фінансових організацій; укладання лізингових угод типу *oil stock tickets*.

Мінекономрозвитку 25 червня 2018 р. запропонувало Держрезерву доопрацювати проект і подати його на затвердження у встановленому порядку.

26 червня 2018 р. на черговому засіданні Робочої групи щодо формування стратегічних запасів нафти та нафтопродуктів українські та європейські експерти проаналізували першу редакцію законопроекту про підтримку мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів. Найбільшу дискусію викликали питання щодо розмежування обов'язків і повноважень держави та учасників ринку нафтопродуктів, що братимуть участь у формуванні резервів, їхнього обсягу та структури, форми власності центральної компанії, яка управлятиме запасами.

Було наголошено, що під час розроблення нормативно-правових актів, необхідних для застосування запропонованої Держрезервом моделі, варто врахувати осо-

бливості ведення гібридної війни з РФ та доцільність паралельного формування гнучкого енергетичного резерву, що забезпечуватиме стійке функціонування всіх галузей національної економіки, а не лише транспорту.

Учасники засідання зазначили, що розроблення законопроекту потребуватиме набагато більше часу, аніж це визначено планом⁴⁶, і запропонували Держрезерву звернутися до Уряду за продовженням терміну реалізації цього завдання до 1 жовтня 2018 р.

З огляду на це, планом⁴⁷ терміни розроблення та подання проекту:

– нормативно-правового акта про затвердження моделі підтримання мінімальних запасів сирої нафти й нафтопродуктів та їхнього використання в разі порушення постачань були перенесені на 31 липня 2018 року (завдання 128);

– Закону України «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів» і проектів інших нормативно-правових актів, необхідних для запровадження обраної моделі – на 1 жовтня 2018 року (завдання 129).

Тим же планом Держрезерву й Міненерговугілля доручалося до 31 грудня 2018 року реалізувати

46 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. № 106 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>

47 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» від 6 червня 2018 р. № 497-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/497-2018-%D1%80>

підготовчі інженерно-технічні заходи для формування мінімальних запасів, результатом яких має стати оцінка потреб у додаткових резервуарних потужностях і здійснення їхнього проектування (завдання 130).

Попередню оцінку здійснено у вересні 2018 року. Згідно з нею, для зберігання запасів сирої нафти можна використати резервуарні парки АТ «Укртранснафта» (у наявності 0,40 млн куб. м), бензину й дизельного палива – потужності комбінатів Держрезерву (у наявності 0,11 і 0,53 млн куб. м) і суб'єктів господарювання (наприклад, мережі WOG – 0,08 і 0,12 млн куб. м, відповідно). *Оскільки в наявності є менше 45 % від необхідних потужностей (1,24 із 2,87 млн куб. м), необхідно модернізувати існуючі (0,62 млн куб. м) і побудувати нові резервуари (1,00 млн куб. м).*

Натомість, згаданий у завданні 749.3 плану⁴⁸ проект Плану подолання кризової ситуації на ринку нафти та нафтопродуктів було підготовлено Держрезервом і схвалено Секретаріатом Енергетичного Співтовариства в січні 2019 р.⁴⁹

У звіті голови Держрезерву від 4 лютого 2019 р. відзначено, що центральний апарат агентства виконав усі заплановані заходи щодо імплементації Директиви 2009/119/ЄС, а «для повної реалізації цього пріоритету потрібна політична воля вищого керівництва»⁵⁰. Основними завданнями Держрезерву на 2019 р. визначено:

– затвердження моделі підтримки мінімальних запасів сирої нафти та нафтопродуктів;

48 Там само.

49 Голова Держрезерву про підсумки 2018 року [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://rezerv.gov.ua/news/golova-derzhrezervu-pro-pidsumki-2018-roku>

50 Держрезерв 2019: нові виклики – нові завдання [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://rezerv.gov.ua/news/derzhrezerv-2019-novi-vikliki-novi-zavdannya>

- ухвалення закону про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів;
- погодження плану подолання криз на ринку нафти й нафтопродуктів;
- здійснення необхідних інженерно-технічних заходів.

ЗА СТАНОМ НА 1 КВІТНЯ 2019 Р., РОЗРОБЛЕНИЙ ДЕРЖРЕЗЕРВОМ ЗАКОНОПРОЕКТ «ПРО МІНІМАЛЬНІ ЗАПАСИ НАФТИ ТА НАФТОПРОДУКТІВ»⁵¹, ЯКИЙ БУЛО НАДІСЛАНО МІНЕКОНОМРОЗВИТКУ 12 ЛИСТОПАДА 2018 Р.⁵², УСЕ ЩЕ ОПРАЦЬОВУВАВСЯ МІНІСТЕРСТВОМ І НАВІТЬ НЕ БУВ ОПРИЛЮДНЕНИМ У ВСТАНОВЛЕНОМУ ПОРЯДКУ.

51 Законопроект «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів» [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : https://rezerv.gov.ua/image/catalog/files/mznn/ostannjaversija_26.10.18zuprominimalnizapasinaftitanaftoproduktivukr.docx

52 Законопроект «Про створення та зберігання мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів» просунувся на ще один крок вперед [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіц. сайт. – Режим доступу : <https://rezerv.gov.ua/novini-mznn/zakonoprojekt-pro-stvorennya-ta-zberigannya-minimalnih-zapasi>

НАПРАЦЮВАННЯ ЕКСПЕРТІВ

ЗГІДНО З ВИСНОВКАМИ ЕКСПЕРТІВ ПРОЕКТУ ТЕХНІЧНОЇ ПІДТРИМКИ ЄС

«ДОПОМОГА УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ У СЕКТОРІ ЕНЕРГЕТИКИ

ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ КРАЇНИ», ДЛЯ НАЦІОНАЛЬНОГО

РИНКУ НАЙЛІПШЕ ОБРАТИ ЯК БАЗОВУ СЛОВАЦЬКУ МОДЕЛЬ ФУНКЦІОНУВАННЯ

ЗАЗНАЧЕНИХ ЗАПАСІВ.

У цьому ж дослідженні⁵³ експерти окреслили умови, які мають виконуватися, а саме:

– центральна компанія з управління запасами може:

бути адміністративно та операційно незалежною державною або частково державною компанією, зобов'язання якої відповідно до Європейського стандарту бухгалтерського обліку ESA95 не покладатимуться на бюджет (навіть якщо держава буде її співвласником);

управляти власним резервуарним парком, орендувати потужності чи купувати послуги зберігання у суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність на ринку;

укладати лізингові угоди типу oil stock ticket⁵⁴ для підтримання належного рівня мінімальних запасів і зменшення затрат на їхнє придбання;

– формування й підтримання мінімальних запасів може здійснюватися за рахунок стягнення фіскальними органами окремої плати з кожного літра нафтопродуктів, що реалізуються на внутрішньому ринку;

– суб'єкти господарювання, що провадять свою діяльність на ринку нафтопродуктів, можуть брати участь у відкритих тендерах Центральної компанії з управління запасами на придбання нафти та нафтопродуктів, їх зберігання, поновлення тощо;

– Держрезерв може визначати рівень необхідних запасів, здійснювати моніторинг дотримання міжнародних зобов'язань, застосовувати санкції, керувати заходами в разі виникнення кризових ситуацій.

Виконаний експертами технічний аналіз українського ринку нафти й нафтопродуктів дозволив зробити такі висновки:

1. Оскільки Україна є чистим імпортером, мінімальний рівень мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів має визначатися за показником «90 діб середньодобового чистого імпорту» (2 млн т), що розраховується на основі нафтового еквівалента імпорту за попередній календарний рік за методиками Директиви 2009/119/ЄС та умовами, визначеними Регламентом (ЄС) № 1099/2008.

2. Через невеликі обсяги перероблення сировини й ризики, зумовлені необхідністю її постачання лише на один працюючий НПЗ, що перебуває у приватній власності, мінімальні запаси мають складатися з 30 % сирової нафти (0,70 млн т) і 70 % нафтопродуктів (1,30 млн т).

3. Зважаючи на структуру споживання нафтопродуктів і можливість заміни бензином скрапленого нафтового газу,

53 Сучасний стан, проблеми і перспективи створення в Україні нафтового та енергетичного резервів : аналіт. доповідь / [Дудкін О. М., Мінев А. Н., Міцай А. О. та ін.] ; за заг. ред. Г. Л. Рябцева та О. М. Суходолі. – К. : НІСД, 2018. – 160 с..

54 Контракти на придбання чи вивезення нафти або нафтопродуктів, згідно з якими продавець погоджується резервувати заздалегідь визначений обсяг нафти чи нафтопродуктів на термін дії контракту в обмін на узгоджену плату.

для зберігання варто вибрати автомобільний бензин і дизельне паливо у співвідношенні 38 : 62 (0,49 і 0,81 млн т відповідно).

4. Для управління мінімальними запасами нафти й нафтопродуктів варто створити адміністративно та операційно незалежну компанію, 70 % якої перебуватиме у державній, а решта 30 % – у приватній власності.

5. Сукупні затрати на формування впродовж п'яти років й підтримання запасів нафти й нафтопродуктів визначеної структури та обсягу становитимуть 1,41 млрд дол., у тому числі 1,12 млрд дол. – на придбання нафти й нафтопродуктів.

6. Щоб зменшити затрати, рекомендується для 12 % із них використовувати лізингові угоди oil stock ticket.

7. Формування й підтримання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів варто здійснювати за рахунок збільшення середньозваженої ставки акцизного збору на 24,58 дол./т.

8. Як основні підприємства для зберігання мінімальних запасів нафти можна розглядати резервуарні парки ПАТ «Укртранснафта», автомобільного бензину й дизельного палива – потужності комбінатів Держрезерву та суб'єктів господарювання.

9. Оскільки в наявності є менше 40 % від необхідних потужностей зберігання (1,24 із 2,87 млн куб. м), необхідно модернізувати ті, що існують (0,62 млн куб. м), і побудувати нові сховища (1 млн куб. м).

10. Імплементация вимог Директиви 2009/119/ЄС потребуватиме розроблення й ухвалення нормативно-правових актів про затвердження вибраної моделі мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, механізми та інструменти їхнього формування й підтримання; спрямування на ці цілі частини акцизного податку з реалізованих нафтопродуктів; установлення відповідальності та обов'язків у системі управління запасами тощо.

ЦІЛЬОВІ СТАНИ ФОРМУВАННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ

РЕЗЕРВ НАФТИ Й НАФТОПРОДУКТІВ МАЄ ФОРМУВАТИСЬ У РОЗРАХУНКУ НА 90-ДЕННЕ СПОЖИВАННЯ ЗА ЗВИЧАЙНОГО РІВНЯ ПОПИТУ. ОСКІЛЬКИ ЦЕЙ ПРОЦЕС Є ТРИВАЛИМ І ЗАТРАТНИМ, ЗАПАСИ ВАРТО СТВОРЮВАТИ ПОЕТАПНО, ОДНОЧАСНО ІЗ РОЗРОБЛЕННЯМ ВІДПОВІДНИХ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСУВАННЯ.

Пріоритетним завданням має стати створення запасу моторного палива, розрахованого на 20-денне споживання за звичайного рівня попиту. Його структура має відповідати структурі продажу нафтопродуктів через автозаправні станції. До 2025 р. слід передбачити нарощування обсягу резервів кожним суб'єктом господарювання, що працюють на ринку, до 10 % від річної реалізації.

Із 2021 р., паралельно з формуванням запасів нафти і нафтопродуктів, слід перейти до створення гнучкого стратегічного енергетичного резерву, оскільки наявність лише нафтових резервів у їх нинішньому розумінні призведе до створення структури, що не зможе гарантувати енергетичну безпеку та забезпечення безперебійного функціонування критичної інфраструктури.

При цьому:

- структура гнучкого енергетичного резерву України має відповідати структурі енергоспоживання, об'єднувати запаси різних видів палива та енергії і забезпечувати стійке функціонування всіх галузей економіки, а не лише транспорту (як нафта й нафтопродукти);

- запаси палива та енергії мають бути створені в кожному регіоні зі збереженням функцій держави з управління ними в особливий період, урахуванням структури енергоспоживання й різного часу сезонних навантажень.

Такий підхід відрізняється від запропонованого у розділі 3, тому що вимагає ширшого залучен-

ня суб'єктів господарювання всіх форм власності. Розвиток такого партнерства є критично важливим і з огляду на необхідність забезпечення захисту критично важливої інфраструктури, хоча й потребуватиме розроблення та реалізації додаткових регуляторних, організаційних і технічних заходів⁵⁵.

Під час їх підготовки варто враховувати, що компонентами гнучкого енергетичного резерву можуть стати:

- страхові запаси природного газу в розмірі 10 % від запланованого місячного обсягу постачання споживачам, які будуть створені постачальниками за власні чи залучені кошти, у разі настання кризової ситуації⁵⁶;

- незнижувані запаси вугілля загальним обсягом щонайменше 5 млн т, що мають бути сформовані на ТЕС, ТЕЦ, підприємствах, які використовують вугілля як сировину, та в державному резерві (натепер Держрезерв не має запасів вугілля, хоча цей вид палива зазначений у номенклатурі зберігання⁵⁷, а не-

55 Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні : зб. матеріалів міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов ; за заг. ред. О.М. Суходолі. – К. : НІСД, 2015. – 176 с.

56 Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження розміру страхового запасу природного газу на 2019 рік» від 23 січня 2019 р. № 35 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/35-2019-%D0%BF>

57 Інтернет-конференція з онлайн-трансляцією Юрія Бровченка, заступника Міністра економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] / ЛІГАБізнесІнформ. – 2017. – 8 квіт. – Режим доступу : http://press.liga.net/conf/yur_y_brovchenko/

знижувані запаси вугілля в обсязі близько 1 млн т формують лише ТЕС⁵⁸).

Частково ці тези вже враховано Енергетичною стратегією України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»⁵⁹, якою, зокрема, передбачені:

– «запровадження системи державно-приватного партнерства в резервуванні енергетичних ресурсів та системи стратегічних запасів енергоресурсів» (с. 24);

– «належне обґрунтування розміру страхового запасу газу та ідеї його створення з використанням світового досвіду, фіксації правил на заздалегідь визначений термін із можливістю його перегляду і коригування не раніше ніж один раз на два роки» (с. 45);

– «оцінка та обґрунтування створення запасів скрапленого вуглеводневого газу як ще одного резервного палива» (с. 45).

Отже, цільовими станами формування в Україні нафтового та гнучкого енергетичного резерву мають стати:

– на 2020 р. – наявність резерву моторного палива, розрахованого на 20-денне споживання за звичайного рівня попиту;

– на 2025 р. – наявність мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів в обсягах, передбачених Директивою 2009/119/ЄС та її наступними

редакціями;

– на 2030 р. – наявність гнучкого енергетичного резерву, що гарантує енергетичну безпеку країни в повному обсязі.

Щоб досягти поставлених цілей, необхідно:

1. Доповнити чинне законодавство нормативно-правовими актами, що регулюють організаційно-економічні засади формування та управління нафтовим і гнучким енергетичним резервом, зокрема розробити механізми та умови їх формування, зберігання, розблокування (використання) та оновлення.

Так, закупівлю нафтопродуктів для формування резервів варто здійснювати в разі гострої необхідності і в періоди прогнозованого зниження цін на нафту з урахуванням часового лагу 2-3 тижні. Оновлення резервів слід виконувати двічі на рік у період прогнозованого зростання цін на нафтопродукти, але не більше ніж на 25 %. При цьому прогнозування цінової динаміки має здійснюватися з використанням теоретичних моделей, що спираються на гіпотези про економічні процеси, які відбуваються на паливному ринку.

2. Утворити інституційну структуру з управління резервами, що передбачає:

– створення органу управління, який у межах своїх повноважень формуватиме структуру запасу та управлятиме ним;

– залучення до формування запасу учасників енергетичних ринків;

– розроблення регламенту роботи всіх учасників створення, обслуговування та функціонування резервів;

– відокремлення нафтового та гнучкого енергетичного резерву від державних запасів особливого періоду, запасів державного резерву, стабілізаційних запасів та інших

58 Постанова НКРЕКП «Про погодження рішення Ради Оптового ринку електричної енергії України від 22, 26 вересня 2016 року (підпункт 6.7 протоколу № 17)» від 09 листопада 2016 р. № 1971 [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://www.nerc.gov.ua/?id=22070>

59 Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» від 18 серпня 2017 р. № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>

цільових запасів країни.

3. Створити систему оприлюднення інформації про формування, зберігання, розблокування (використання), оновлення резервів, як того вимагають Директива 2009/119/ЄС та Регламент (ЄС) № 1099/2008.

4. Сформувати інфраструктуру резервів з урахуванням потреб регіонів, а також наявного на їхній території резервуарного парку.

Нафтові резерви мають бути розподілені в такий спосіб:

– у Західному регіоні (Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області) – 27 % загального запасу, зокрема у Львівській області – 7 %;

– у Північному регіоні (Житомирська, Київська, Сумська, Чернігівська області) – 23 %, зокрема в Київській області – 18 %;

– у Центральному регіоні (Вінницька, Дніпропетровська, Кіровоградська, Полтавська, Черкаська області) – 20 %, зокрема в Дніпропетровській області – 8 %;

– у Східному регіоні (Донецька, Луганська, Харківська, Запорізька області) – 17 %;

– у Південному регіоні (Одеська, Миколаївська, Херсонська області) – 13 %.

Для зберігання палива можна використати потужності учасників ринку (обсягом понад

1 млн т, зокрема групи «Приват» – 700 тис. т), резервуари Міноборони (до 900 тис. т), МНТ «Південний» (170 тис. т) та інших перевалок, ДП «Укртранснафтопродукт» (30 тис. т) і ПАТ «Укргазвидобування» (20 тис. т), для яких варто провести інвентаризацію.

Окрім резервуарів нафтопереробних заводів і магістральних нафтопроводів, для зберігання сирої нафти можуть використовуватися підземні сховища (наприклад, у Солотвині Івано-Франківської області, Гоголевому та Лубнах Полтавської області).

Основними механізмами фінансування формування в Україні нафтового й гнучкого енергетичного резерву можуть стати:

– закупівля енергетичних ресурсів за рахунок коштів, виручених від підвищення рівня їхнього оподаткування. При цьому слід роз'яснити громадянам України необхідність такого кроку і законодавчо передбачити цільове спрямування зазначених коштів на створення резервів;

– договори резервування, що передбачають право викупу в будь-який момент і за ринковими цінами запасів, що належать стороннім компаніям. Відповідні послуги надаються агентствам, котрі не мають достатніх резервів, міжнародними банками, як-от *Goldman Sachs*, під 2-3 % річних⁶⁰.

60 Така пропозиція надходила до ПАТ «НАК «Нафтогаз України» в травні 2012 р.

РИЗИКИ ДЛЯ ПОДАЛЬШОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ 2009/119/ЄС

ПРОЦЕС ФОРМУВАННЯ НАФТОВИХ РЕЗЕРВІВ В УКРАЇНІ ІНІЦІЮВАВСЯ НЕОДНОРАЗОВО. ПРОТЕ ВІДПОВІДНІ НОРМАТИВНІ ДОКУМЕНТИ ВСТАНОВЛЮВАЛИ НЕРЕАЛЬНІ ТЕРМІНИ ЇХ ФОРМУВАННЯ ТА НЕ ПЕРЕДБАЧАЛИ ВИДІЛЕННЯ КОШТІВ.

Наприклад, у січні 2006 р. уряд зобов'язав Держрезерв до 1 листопада того ж року сформувати запас бензину й дизельного палива в обсязі 10 % від їхнього споживання, проте не зміг спрямувати на їх придбання 2,5 млрд грн, не передбачених бюджетом⁶¹.

Не були виділені кошти і на створення в листопаді 2006 р. стабілізаційного запасу нафтопродуктів. Придбану сировину планувалося зберігати в резервуарах ВАТ «Укртранснафта» і переробляти на Кременчуцькому нафтопереробному заводі. Отримані 80-110 тис. т бензину та 100-130 тис. т дизельного палива планувалося продавати аграріям та іншим споживачам із мінімально можливою націнкою і лише під час сезонного зростання цін. Не отримавши необхідного для придбання нафти кредиту, Мінпаливенерго спробувало залучити до формування запасу ЗАТ «УкрГаз-Енерго». Однак неефективні рішення цієї компанії призвели до затоварювання Кременчуцького НПЗ нафтопродуктами, вартість яких виявилася набагато вищою за ринкову. Не виправдалися й надії зберігати паливо в резервуарах ДП «Укртранснафтопродукт». Це підприємство виявилось нездатним приймати необхідні обсяги бензину й дизельного палива. Через це нафтопродукти, вироблені із сировини, закупленої на піку вартості, зберігалися в резервуарах Лисичанського НПЗ на комерційних умовах⁶².

Питання ефективності закупівлі та обліку ризиків, пов'язаних із кредитуванням нафтових резервів за значної мінливості цін на нафту не було розглянуто й у квітні 2011 р., коли НАК «Нафтогаз України» придбав чергову партію сировини для «стабілізаційного запасу». Тринадцять безрезультатних аукціонів, під час яких компанія намагалася продати одержане з цієї нафти паливо на 5-11 % дорожче за його ринкову вартість, фактично довели, що «формування стабілізаційного запасу» розумілося органами виконавчої влади як спосіб компенсації за державний кошт збитків від неефективного господарювання окремих компаній.

У 2014 р. ПАТ «Укртранснафта» спробувала створити «стратегічний резерв» на базі 675 тис. т технологічної нафти, вилученої з магістральних трубопроводів у березні-травні 2014 р. Необхідність цього кроку пов'язували із загрозою захоплення сировини сепаратистами, хоча обсяг ресурсу в межах зони проведення антитерористичної операції становив лише 200 тис. т⁶³. Близько 400 тис. т сировини планувалося переробити на Кременчуцькому НПЗ, а 275 тис. т – розмістити на зберіганні в резервуарах компаній, які контролює група «Приват». Проте пропонується плата за перероблення нафти в Кременчуці становила 1080 грн/т

63 «Укртранснафта», очолювана менеджером «Привату», хоче дати «Привату» мільярдний заробіток на зливі нафти [Електронний ресурс] // Наші гроші. – 2014. – 11 квіт. – Режим доступу : <http://nashigroshi.org/2014/04/11/ukrtransnafta-ocholyuvana-menedzherom-pryvatu-hoche-daty-pryvatu-milyardnyj-zarobitok-na-zlyvi-nafty>

61 Хорошого мало // Терминал. – 2006. – № 48. – С. 22–24.

62 Там само.

(у 2011–2012 рр. Лисичанський НПЗ здійснював переробку за 288 грн/т, Кременчуцький – за 670 грн/т), а технологічні втрати заводу встановлювалися на рівні 11,8 %, що майже вдвічі перевищує середній рівень. З урахуванням цього експорт сировини із закупівлею відповідних обсягів нафтопродуктів за кордоном дозволили б ВАТ «Укртранснафта» зекономити близько 33 млн дол. США. Залишалося невизначеним і питання ціни нафти, яку планувалося передати Кременчуцькому НПЗ, адже різниця між її балансовою та ринковою вартістю становила близько 280 млн дол. США. При цьому роботи з витіснення нафти відбувалися за відсутності проектної документації та екологічної експертизи, без підтвердження права власності на вилучену нафту та без погодження з Кабміном і Міненерговугілля.

З огляду на це та з урахуванням прецеденту 2009 р., коли на Кременчуцькому НПЗ було перероблено технологічну сировину ВАТ «Укртранснафта», що перебувала на відповідальному зберіганні, Генеральною прокуратурою було розпочато перевірку законності витіснення технологічної сировини оператором нафтотранспортної системи України⁶⁴.

Немає сумнівів, що подібні проблеми можуть виникнути і під час формування нафтових резервів згідно з вимогами Директиви 2009/119/ЄС.

На жаль, риторика про імплементацію цього міжнародного документа в Україні використовується і для виправдання або приховування правопорушень. До того ж керівництво Держрезерву, що

виступає головним ініціатором змін у державній політиці в цій сфері, поки що не в змозі відповісти на такі запитання:

1. Що таке «державний», «екстрений», «стратегічний», «стабілізаційний», «кризовий» резерв? Чим вони відрізняються? Що саме і де варто зберігати? Яке призначення резерву, котрий створюватиметься? Хто і за якими критеріями буде визначати ефективність його формування та використання?

2. За яких умов передбачається задіяти резерв? Які ризики зберігання, транспортування та використання резервів за всіх можливих сценаріїв? Наскільки відрізняється потреба в нафті і нафтопродуктах у разі реалізації кожного із сценаріїв? Що означає термін «нездатність звичайних каналів забезпечити споживачів нафтопродуктами»? Хто і на підставі чого визначатиме цю «нездатність»?

3. На яких підприємствах буде перероблятися закладена в резерв сира нафта? Який порядок її транспортування, як оцінити ризики, що виникають при цьому? На яких умовах слід переробляти нафту? Чи не нав'яже власник НПЗ невідгідні державі умови співпраці в разі виникнення кризової ситуації? Чим забезпечити потреби національної економіки, поки нафта буде перероблятися?

4. Яку відповідальність нести будуть власники нафтобаз у разі порушення ними договорів зберігання? Як діяти в разі банкрутства компаній, що зберігали нафту й нафтопродукти резерву?

5. Яким має бути порядок оновлення запасів? Як вплине на ринок поява у вільному продажу великих обсягів нафтопродуктів під час оновлення резерву? Скільки вони мають коштувати? Який порядок їх реалізації? Чи будуть учасники ринку сповіщені про плани закупівлі нових та продаж оновлюваних обсягів нафтопродуктів? Чи буде

64 Генпрокуратура перевіряє законність відкачування більше 600 тис. т технологічної нафти з магістральної системи [Електронний ресурс] / РБК-Україна. – 2014. – 2 серп. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/ukr/news/genprokuratura-proveryaet-zakonnost-otkachivaniya-bolee-02082014152600>

врахована зміна запасів у прогностичному балансі Міненерговугілля?

До отримання зрозумілих відповідей на ці питання формування нафтових резервів в

ВИСНОВКИ

Посилення залежності від зовнішніх постачань нафтопродуктів, передусім із країн Митного союзу (РФ, Білорусь), зумовлює необхідність прискорення робіт зі створення в Україні мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів, вимоги до яких встановлені Директивою 2009/119/ЄС. Наявність таких запасів є основним елементом гарантування енергетичної безпеки держави у випадку криз постачання, спричинених політичними, соціальними, військовими чи техногенними чинниками.

Попри важливість задачі формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів у контексті гарантування національної безпеки й забезпечення сталого функціонування критичної інфраструктури, темпи імплементації Директиви 2009/119/ЄС в Україні є незадовільними. Потребує якнайшвидшого вирішення питання вибору моделі створення нафтових резервів та ухвалення нормативно-правових актів, що врегулюють механізми формування резервів, умови їх зберігання, розблокування (використання) та оновлення.

Ураховуючи значну залежність України від імпорту нафтопродуктів (понад 70 %), пропонується створити мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів в обсязі, що дорівнює 90 дням середньодобового чистого імпорту (2 млн т). Через невеликі обсяги перероблення сировини й ризики, спричинені необхідністю її постачання лише на один працюючий НПЗ, що перебуває у приватній власності, мінімальні запаси мають складатися з 30 % сирової нафти (0,7 млн т) і 70 %

Україні може супроводжуватися зловживаннями й появою корупційних схем.

нафтопродуктів (1,3 млн т). Зважаючи на структуру споживання нафтопродуктів і можливість заміни бензином скрапленого нафтового газу, для зберігання варто вибрати автомобільний бензин й дизельне паливо у співвідношенні 38 : 62 (0,49 і 0,81 млн т відповідно). Формування та підтримання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів рекомендується здійснювати за рахунок збільшення середньозваженої ставки акцизного збору на 24,58 дол./т.

Імплементація вимог Директиви 2009/119/ЄС потребуватиме доопрацювання, подання та ухвалення таких нормативно-правових актів:

- постанови Кабінету Міністрів України про затвердження вибраної моделі мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів;

- Закону України «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів»;

- змін до Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI стосовно цільового спрямування частини акцизного податку з реалізованих нафтопродуктів на формування й підтримання мінімальних запасів;

- змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222-VIII щодо внесення до переліку ліцензованих видів господарської діяльності з підтримання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів;

- змін до Закону України «Про державний матеріальний резерв» від 24 січня 1997 р. № 51/97-ВР та постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження

Положення про Державне агентство резерву України» від 8 жовтня 2014 р. № 517 стосовно встановлення відповідальності та обов'язків Держрезерву в системі формування й підтримання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів;

– постанови Кабінету Міністрів України про затвердження положення про центральну компанію з управління мінімальними запасами нафти й

нафтопродуктів.

Оскільки наявність лише нафтових резервів у їх нинішньому розумінні не гарантує повну енергетичну безпеку і не забезпечить надійне функціонування критичної інфраструктури, імплементацію Директиви 2009/119/ЄС варто здійснювати одночасно із формуванням запасів палива та енергії всіх видів, а також адекватного обсягу додаткових маневрових потужностей в енергетиці.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Кабінету Міністрів України

1.1. Прискорити узгодження заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробленого Держрезервом законопроекту «Про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів» та ухвалення нормативно-правових актів, необхідних для імплементації його положень відповідно до вимог Директиви 2009/119/ЄС, і забезпечення їхньої реалізації.

1.2. Установити причини зриву строків виконання міжнародних зобов'язань України, визначених у плані імплементації Директиви 2009/119/ЄС.

1.3. Оновити на основі процедур аналізу політики строки виконання завдань плану імплементації, визначені постановою 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. № 106.

1.4. Установити персональну відповідальність керівників центральних органів виконавчої влади за реалізацію завдань плану імплементації.

2. Міністерству закордонних справ України

2.1. Із метою розвитку системи колективної енергетичної безпеки Європи ініціювати створення в державах-членах ЄС та Україні резервів палива й енергії всіх видів, а також резервних потужностей в енергетиці з урахуванням можливості швидкого змінення структури споживаних енергоносіїв.

2.2. Ініціювати створення системи запасів як частини механізму спільних дій при настанні криз на рівні Енергетичного Співтовариства та проведення навчань із відпрацювання заходів колективного реагування на кризи постачань.

3. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України

Провести інвентаризацію потужностей зберігання нафти сирої, бензину автомобільного, дизельного та авіаційного палива, наявних у структурі Державного агентства резерву України.

4. Міністерству енергетики та вугільної промисловості України

Провести інвентаризацію потужностей зберігання нафти сирої, бензину автомобільного, дизельного та авіаційного палива, скрапленого нафтового газу, наявних у

структурі ПАТ «Укртрансфат».

5. Міністерству екології та природних ресурсів України

Розробити техніко-економічне обґрунтування зберігання сировини нафти в підземних сховищах, розташованих, зокрема, в Солотвині Івано-Франківської області, Гоголеву і Лубнах Полтавської області, а також сольових кавернах Дніпровсько-Донецької западини, Закарпаття, Прикарпаття й дельти Південного Бугу.

6. Державному агентству резерву України

Під час доопрацювання законопроекту «Про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів» та нормативно-правових актів, необхідних для його реалізації, передбачити в них механізм застосування заходів стримування (обмеження) попиту на нафту й нафтопродукти на час криз постачання, врахувати особливості ведення гібридної війни з Російською Федерацією та доцільність паралельного формування гнучкого енергетичного резерву, що забезпечуватиме стійке функціонування усіх галузей національної економіки, а не лише транспорту.

