

ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Анотація

Здійснено моніторинг реалізації Стратегії національної безпеки України в паливно-енергетичному комплексі. Установлено перелік актуальних загроз, на нейтралізацію яких мають бути спрямовані програмні й прогностичні документи у сфері гарантування енергетичної безпеки. Визначено, що вживані Урядом заходи, спрямовані на реформування енергетичних ринків, диверсифікацію джерел і маршрутів енергопостачання, створення умов для надійного енергозабезпечення, підвищення енергетичної ефективності національної економіки, не завжди є узгодженими, результативними та ефективними. Оскільки комплексний характер і масштабність завдання забезпечення енергетичної безпеки, а також обмеженість доступних ресурсів, зумовлюють необхідність чіткого планування й координування діяльності органів державної влади в цій сфері, наведено практичні рекомендації із підвищення дієвості використовуваних ними механізмів та інструментів державної політики.

ЗАГРОЗИ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА СТАН НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ: МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Вступ

Гібридна агресія Російської Федерації проти України чітко відобразила нагальність формування системи гарантування енергетичної безпеки держави й забезпечення стійкості роботи паливно-енергетичного комплексу в режимах як звичайного, так і особливого стану. Україна має якнайшвидше нейтралізувати загрози стабільному енергозабезпеченню національної економіки, безпечному функціонуванню енергетичної інфраструктури й задоволенню суспільних потреб в енергоресурсах, використовуючи для цього найбільш дієві механізми та інструменти.

Комплексний характер і масштабність завдання гарантування енергетичної безпеки, а також обмеженість доступних ресурсів, зумовлюють необхідність чіткого планування й координування діяльності органів державної влади. Проте моніторинг дій Уряду з реалізації Стратегії національної безпеки України в енергетичній сфері свідчить, що вживані ним заходи не завжди є узгодженими, результативними та ефективними.

З огляду на це, надзвичайно актуальним вбачається розроблення рекомендацій органам державної влади з підвищення дієвості механізмів та інструментів державної політики, що можна застосувати для нейтралізації загроз енергетичній безпеці України.

Вимоги Стратегії національної безпеки України в частині гарантування енергетичної безпеки

Чинну Стратегію національної безпеки України (далі – Стратегія) затверджено Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015¹.

¹ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

Стратегію спрямовано на нейтралізацію актуальних загроз національній безпеці України, зокрема в енергетичній сфері. Конкретизовано такі загрози енергетичній безпеці держави:

- спотворення ринкових механізмів в енергетичному секторі;
- недостатній рівень диверсифікації джерел постачання енергоносіїв і технологій; монополізація енергетичних галузей російським капіталом; надмірна залежність від зовнішніх ринків;
- криміналізація та корумпованість енергетичної сфери; її висока «тінізація»;
- недієва політика енергоефективності та енергозабезпечення;
- загрози безпеці критичної інфраструктури, в частині високої зношеності основних фондів об'єктів критичної енергетичної інфраструктури України та недостатнього рівня їх фізичного захисту.

Стратегія також окреслює основні напрями нейтралізації наведених загроз, не конкретизуючи механізмів та інструментів державної політики. Нею встановлено такі пріоритети забезпечення енергетичної безпеки України:

- реформування енергетичних ринків, забезпечення прозорості господарської діяльності, конкуренції на цих ринках та їх демонополізація, інтеграція енергетичного сектору України до енергетичних ринків ЄС та системи європейської енергетичної безпеки;
- підвищення енергетичної ефективності та забезпечення енергозбереження;
- диверсифікація джерел і маршрутів енергопостачання, подолання залежності від Росії у постачанні енергетичних ресурсів і технологій, розвиток відновлюваної та ядерної енергетики з урахуванням пріоритетності завдань екологічної, ядерної та радіаційної безпеки;
- створення умов для надійного енергозабезпечення та транзиту енергоресурсів територією України, захищеності енергетичної інфраструктури від терористичної загрози;

– формування системи енергозабезпечення національної економіки і суспільства в особливий період.

Стратегія національної безпеки України є основою для підготовки інших документів стратегічного планування у сфері забезпечення національної, у тому числі енергетичної, безпеки. На її виконання було, зокрема, розроблено Енергетичну стратегію України на період до 2035 року².

Метою аналізу є встановлення механізмів та інструментів державної політики, застосованих для нейтралізації загроз енергетичній безпеці відповідно до ухвалених із моменту її прийняття нормативно-правових актів, та розроблення рекомендацій органам державної влади з підвищення їхньої дієвості.

Аналіз прийнятих рішень

1. Запровадження ринкових механізмів в енергетичному секторі

Енергетична стратегія України на період до 2035 року визначає такі механізми нейтралізації загроз спотворення ринкових механізмів в паливно-енергетичному комплексі:

- створення конкурентних ринків газу, електроенергії, теплової енергії, вугілля, нафти та нафтопродуктів;
- забезпечення конкурентоспроможних умов транспортування енергоносіїв територією України;
- запровадження прозорого й недискримінаційного механізму формування тарифів і розподілу пропускних потужностей для транскордонної торгівлі, спрощення процедур організації транзиту за принципом свободи доступу до транзитних потужностей.

Законом України від 9 квітня 2015 року № 329-VIII *«Про ринок природного газу»* було визначено правові засади функціонування ринку,

² *Про схвалення* Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 605-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80>

заснованого на принципах вільної конкуренції, належного захисту прав споживачів й безпеки постачань, а також здатного до інтеграції з ринками держав-членів Енергетичного Співтовариства, в тому числі шляхом створення регіональних ринків.

Проте, як зазначено в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року³, функціонування ринку природного газу, попри ряд позитивних змін у законодавстві, досі залишається деформованим. Щоб виправити ситуацію, необхідно:

- створити передумову для торгівлі природним газом на біржах, зокрема забезпечити безперешкодні транскордонні перетоки газу та оптимальне використання газотранспортної інфраструктури, в тому числі після завершення строку дії контрактів із ВАТ «Газпром»;

- модернізувати систему обліку та балансування газу оператором газотранспортної системи, у тому числі щодобового;

- забезпечити доступ до газотранспортної інфраструктури третіх сторін на недискримінаційних умовах.

Законом України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII «**Про ринок електричної енергії**» запроваджені:

- структура ринку електроенергії (двосторонні договори, ринок «на добу вперед», внутрішньодобовий ринок, балансуєчий ринок, ринок допоміжних послуг);

- система спеціальних обов'язків для забезпечення суспільних інтересів у процесі функціонування ринку електроенергії, до яких належать, зокрема: купівля електроенергії за «зеленим» тарифом; надання універсальних послуг; виконання функцій постачальника «останньої надії»; компенсаційні платежі; надання допоміжних послуг за встановленою регулятором ціною;

³ *Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%800>

– юридичне та організаційне відокремлення діяльності з розподілу й передачі електроенергії від інших видів діяльності;

– відповідальність виробників електроенергії за «зеленим» тарифом за відхилення фактичних обсягів її відпуску від графіків на наступну добу з встановленням особливого порядку відшкодування небалансів.

У свою чергу, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг (НКРЕКП), затверджені:

– ліцензійні умови провадження господарської діяльності з передачі, розподілу, перепродажу електричної енергії, її постачання споживачеві, здійснення функцій оператора ринку й гарантованого покупця;

– правила управління обмеженнями та порядку розподілу пропускної здатності мережі, форма договору про доступ до неї, методика визначення доступної пропускної здатності;

– правила ринку, ринку «на добу вперед» і внутрішньодобового ринку;

– кодекси систем передачі, розподілу, комерційного обліку електричної енергії.

Проте затримка з реалізацією заходів із корпоратизації ДП «НЕК «Укренерго» та отримання ним статусу сертифікованого оператора системи передачі, а також невизначеність із розділенням функцій (unbundling) обленерго здатні ускладнити передбачене законом запровадження ринку електричної енергії в 2019 році.

Перешкодою може стати й наявність нерегульованої заборгованості на чинному ринку й затримка у внесенні на розгляд Верховної Ради України законопроекту про особливості погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії.

Нереформованим залишається в Україні *ринок теплової енергії*. Пропозиції щодо розвитку конкурентного середовища у цій сфері розробляє робоча група при Держенергоефективності. Нею підготовлені проект

Концепції впровадження конкуренції в централізованому тепlopостачанні України та зміни до деяких законів України щодо впровадження конкуренції в системах тепlopостачання⁴. Їх спрямовано на створення умов для запровадження конкурентного ринку теплової енергії, зокрема:

- запровадження аукціонів із закупівлі теплової енергії у незалежних виробників;
- обов'язкове фінансове розмежування обліку затрат на виробництво й транспортування теплової енергії, а також їхнє окреме відображення у відповідних цінах та тарифах;
- забезпечення відкритого доступу третіх осіб до теплових мереж.

Проектом Плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії України передбачено також розроблення та подання Кабінетові Міністрів до кінця 2018 року проектів:

- Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про тепlopостачання» щодо удосконалення механізму формування та встановлення тарифів на теплову енергію, вироблену з використанням альтернативних джерел енергії»;
- нормативно-правового акта щодо надання виробникам теплової енергії з альтернативних видів палива рівних умов з виробниками теплової енергії з газу при розрахунку за теплову енергію через рахунки зі спеціальним режимом використання.

Попри ці кроки, перспективи розвитку ринку теплової енергії досі не мають чіткої визначеності, оскільки система планування у сфері тепlopостачання не забезпечує його цілісності та комплексності, здійснюється без урахування результатів територіального та енергетичного планування. Схеми тепlopостачання населених пунктів розробляються без урахування або за відсутності схем територіального розвитку та генеральних планів міст, що розташовані на відповідній території. Це не дає змоги

⁴ Там же.

забезпечити оптимальний розвиток системи на основі поєднання систем централізованого, децентралізованого та автономного теплопостачання.

З огляду на це, доцільним вбачається:

- формування місцевих енергетичних систем на основі економічно ефективного врахування потенціалу місцевих видів палива, логістики постачання, регіональної та загальнодержавної енергетичної інфраструктури;
- запровадження стимулюючого тарифу для підприємств теплопостачання та когенерації;
- перехід на повний комерційний облік споживання теплової енергії у житловій сфері;
- оптимізація місцевих систем теплопостачання на основі економічної ефективності, узгодження централізації та децентралізації теплопостачання.

Не менші загрози енергетичній безпеці існують у сфері постачання та споживання вугілля. Єдиним документом, що визначає шляхи розв'язання проблемних питань функціонування вугільної галузі, є Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року, схвалена Урядом 24 травня 2017 року.

Попри прийняття 12 квітня 2012 року Закону України № 4650-VI «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств», схвалення 26 жовтня 2011 року розпорядженням Кабінету Міністрів № 1070-р Концепції переходу на біржову форму продажу вугілля, розроблення Міненерговугілля законопроектів «Про ринок вугільної продукції» та «Про оптимізацію державної підтримки вугільної галузі», за висновками Антимонопольного комітету, *ринок енергетичного вугілля* в Україні відсутній⁵.

З огляду на це, актуальним вбачається:

⁵ *Звіт* про результати комплексного дослідження ринків електричної енергії та енергетичного вугілля : схвалено Антимонопольним комітетом України 01 чер. 2016 р., протокол № 40 [Електронний ресурс] / Антимонопольний комітет України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=125980&schema=main>. – С. 114.

– запровадження ринку двосторонніх договорів, біржового й роздрібного ринків вугільної продукції з поділом останньої за сегментами споживання;

– приведення механізму ціноутворення на ринку вугільної продукції за сегментами споживання у відповідність до кращих світових практик;

– формування прогнозних балансів вугілля й вугільної продукції.

Щоб пришвидшити реформування енергетичних ринків в Україні й краще координувати діяльність органів державної влади, Уряд утворив Координаційну раду з питань впровадження реформ у паливно-енергетичному комплексі⁶, перше засідання якої відбулося 25 квітня 2018 року.

2. Диверсифікація джерел постачання енергоносіїв і технологій, зменшення залежності від російського капіталу й зовнішніх ринків

Енергетична стратегія України на період до 2035 року визначає такі механізми нейтралізації загроз недостатнього рівня диверсифікації джерел постачання енергоносіїв і технологій; монополізації енергетичних галузей російським капіталом; надмірної залежності від зовнішніх ринків:

– забезпечення енергетичної незалежності за умови постачання з одного джерела не більше 30 % первинних енергетичних ресурсів⁷, включаючи інтенсивне нарощування ресурсної бази та видобутку первинних енергетичних ресурсів, вітчизняних потужностей з їх переробки, створення запасів та резервів, диверсифікацію джерел і шляхів постачань, техніко-технологічне переозброєння ключових підприємств галузі;

– мінімізація імпорту завдяки інтенсивному нарощуванню видобутку вуглеводнів на території України; ефективному використанню ресурсів;

⁶ Про утворення Координаційної ради з питань проведення реформ у паливно-енергетичному комплексі : постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2018 р. № 298 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-koordinacijnoyi-ra>

⁷ Для ядерного палива цей показник визначатиметься окремо.

інтенсивному розвитку власної ресурсної бази; інтенсивному розвитку енергетики відновлюваних джерел; оптимізації енергетичного балансу;

– зменшення залежності від постачання вугілля антрацитової групи;

– інтеграція Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України до енергосистеми синхронної зони континентальної Європи ENTSO-E.

До 2014 року Україна майже **повністю залежала від Російської Федерації** у постачаннях більшості енергоносіїв і вивезенні відпрацьованого ядерного палива, забезпеченні завантаження транзитних трубопроводів, надійності функціонування та стійкості ОЕС. Російська Федерація без вагань користувалася цією залежністю, щоб тиснути на Україну, а зараз відверто послуговується нею як інструментом гібридної війни⁸.

Проте, завдяки цілеспрямованим діям останніх років, удалося частково послабити цю загрозу національній економіці.

У 2017 році в Україні видобуто 20,8 млрд куб. м природного газу, тоді як його споживання вдалося скоротити до 31,5 млрд куб. м⁹. Таким чином, власний видобуток задовольнив дві третини внутрішніх потреб. Імпорт газу здійснювався виключно з європейського ринку.

Кількість постачальників природного газу зросла до 67. Жоден із них не постачав понад 30 % від загальних обсягів імпорту. Приватні імпортери реалізували на ринку в 4,9 раза більше газу, аніж у 2015 році (5,4 проти 1,1 млрд куб. м). Ці зміни стали можливими завдяки ухваленню Закону України від 09 квітня 2015 року № 329-VIII «Про ринок природного газу» та інших нормативно-правових актів, спрямованих на створення в Україні відкритого, прозорого та інтегрованого з європейським ринку природного газу.

Особливо важливим у досягненні цієї мети є забезпечення **ефективної роботи газотранспортної системи** (ГТС), надійність якої не викликає сумніву. Так, протягом останніх п'яти років аварійність кілометра

⁸ *Світова гібридна війна: Український фронт* / за заг. ред. В. П. Горбуліна. – К. : НІСД, 2017. – 496 с.

⁹ *Інформація про роботу нафтогазового комплексу України за грудень 2017 року* [Електронний ресурс] / Міненерговугілля : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245267605>

магістральних газопроводів в Україні є всемеро нижчою, ніж в Російській Федерації, попри необхідність щоденного балансування запитів європейських споживачів.

Навіть за умов гібридної війни з Російською Федерацією Україна порівняно з 2016 роком збільшила транзит газу на 14 % (до 93,5 млрд куб. м)¹⁰. Однак подальше покращання цього показника є неможливим.

Ще в 2014 році ВАТ «Газпром» відмовився від продовження чинного контракту на транзит після 2019 року, оскільки, на думку російської сторони, побудовані нею обхідні маршрути нівелюють значимість української газотранспортної системи¹¹. Реалізації цієї політики сприяє й фактичне надання дозволу ВАТ «Газпром» на побудову другої гілки газопроводу «Північний потік»¹².

Оскільки Україна використовує для власних потреб близько половини сумарної потужності *підземних сховищ газу* (ПСГ), іншим компаніям доступні 8...15 млрд куб. м для сезонного зберігання природного газу. Проте ефективне використання цих обсягів потребує усунення низки обмежень, обумовлених технологічними режимами роботи вітчизняних ПСГ; зменшенням сезонних коливань вартості газу; наявністю конкурентних потужностей зберігання в країнах Східної і Центральної Європи, що планують створювати власні газові хаби.

Невирішеною частиною проблеми залишається також можливість отримання зі Словаччини та Польщі лише транзитного газу в режимі реекспорту, через нерегульовані питання гарантування потужностей постачання через Чехію та Австрію й зволікання з побудовою інтерконнектора Германовичі – Більче-Волиця.

¹⁰ Там же.

¹¹ *Роль Украины как транзитера газа будет сведена к нулю* – Миллер [Електронний ресурс] // Дзеркало тижня. – 16 груд. 2014 р. – Режим доступу : http://zn.ua/ECONOMICS/rol-ukrainy-kak-tranzitera-gaza-budet-svedena-k-nulyu-miller-161065_.html

¹² *Nord Stream 2: Projekt mit Untiefen* [Електронний ресурс] / Deutsche Welle. – Режим доступу : <http://www.dw.com/de/nord-stream-2-projekt-mit-untiefen/a-40720610>

З огляду на це, варто вже до кінця 2018 року:

- завершити створення кваліфікованих і незалежних операторів ГТС і ПСГ, передавши їм необхідні активи й запусивши в стаціонарному режимі їхні інформаційні платформи;

- підготувати й провести конкурси на залучення кваліфікованих партнерів до управління операторами ГТС і ПСГ;

- напрацювати варіанти оптимізації потужностей і технологічних параметрів функціонування ГТС і ПСГ відповідно до очікуваних сценаріїв їхнього завантаження з 2020 року;

- забезпечити умови для обладнання в 2019 році точок входу ГТС на східному кордоні України станціями вимірювання та обліку газу з урахуванням його якості;

- запровадити тарифну модель вхід-вихід щодо послуг транспортування й зберігання (закачування/відбирання) природного газу на базі потужності для внутрішнього ринку газу, з диференціацією тарифу за типом точки входу у ГТС (інтерконнектор, видобуток, ПСГ) та оптимізацією співвідношення тарифів на вхід усередині країни й на Державному кордоні задля стимулювання власного видобутку та ефективного використання ПСГ;

- упровадити послугу з транспортування природного газу «потужності з обмеженням» (для невеликих відстаней – short-haul service).

Перші кроки в напрямі залучення кваліфікованих партнерів до управління операторами ГТС і ПСГ уже зроблено. Так, у лютому-березні 2018 року проведені консультації з 10 іноземними операторами газотранспортної системи, які висловили зацікавленість у спільному управлінні українською газотранспортною системою. Свої пропозиції Україні надіслали GAZsystem (Польща), Gazunie (Нідерланди), GRTgaz (Франція), Desfa (Греція), Eustream (Словаччина), Fluxys (Бельгія), Snam

(Італія), Reganosa (Іспанія), Transgaz (Румунія), Verbundnetz Gas AG (Німеччина)¹³.

У 2014-2018 роках частку РФ у *постачанні ядерного палива* було зменшено до 45 %. На Південноукраїнську та Запорізьку АЕС надійшло відповідно шість і сім партій із 42 ТВЗ-WR виробництва Westinghouse Electric Sweden. На 2018 рік заплановано постачання відповідно двох і чотирьох партій ТВЗ-WR. Наявного запасу свіжого ядерного палива достатньо для неперервної роботи українських АЕС протягом 1,2 року¹⁴.

У 2017 році розпочалося будівництво в Чорнобильській зоні відчуження централізованого сховища для відпрацьованого ядерного палива (ВЯП) українських АЕС, яке має зменшити залежність від РФ на кінцевих етапах ядерно-паливного циклу. Надходження перших чотирьох пілотних систем зберігання ВЯП виробництва Holtec International заплановано на 2018 рік. Об'єкт буде здано в експлуатацію в 2019 році¹⁵.

Попри це, майже 95 % електроенергії отримано на українських АЕС з палива російського виробництва. Нейтралізувати цю загрозу можна лише в середньостроковій перспективі, послідовно дотримуючись політики диверсифікації. Із цією метою:

– 29 січня 2018 року було продовжено до 2025 року строк дії договору між НАЕК «Енергоатом» та Westinghouse Electric;

– вивчається можливість використання в ОЕС модульних реакторів малої потужності (SMR-150 і SMR-300), що здатні працювати в режимі маневрування 100/20/100 МВт і можуть бути встановлені на майданчиках діючих українських АЕС (у разі одержання в 2022-2024 роках компанією

¹³ Підсумкова прес-конференція Міністра енергетики та вугільної промисловості України Ігоря Насалика [Електронний ресурс] / Укрінформ. – 21 груд. 2017 р. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2363035-energetika-ukraini-sogodenna-ta-majbutne-prezentacia-knigi.html>

¹⁴ Володимир Кістюн: Проведені перші інтерв'ю з потенційними партнерами української ГТС [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/volodimir-kistion-provedeni-pershi-intervyu-z-potencijnimi-partnerami-ukrayinskoyi-gts>

¹⁵ Open Energy Week 2017: Атомна енергетика [Електронний ресурс] / ДП НАЕК «Енергоатом» : офіційний сайт. - Режим доступу : http://energoatom.kiev.ua/press/nngc/53115-open_energy_week__atomnaya_energetika/?print

Holtec International сертифікату на право поширення цієї технології в третій країнах)¹⁶;

– до Плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії України до 2035 року включено завдання створення й підтримання резерву свіжого ядерного палива. Відповідне рішення Уряд має ухвалити до кінця 2018 року.

Кроки в напрямі зменшення залежності від ВАТ «ТВЕЛ» наражатимуться на потужну протидію з боку Російської Федерації. Тому доцільним буде об'єднати зусилля у вирішенні питань диверсифікації постачань ядерного палива й технологій з іншими європейськими державами¹⁷.

Метою нейтралізації *загрози надмірної залежності від постачання вугілля антрацитової групи* є скорочення обсягів його споживання, у тому числі шляхом технічного переоснащення енергоблоків ТЕС і ТЕЦ.

Запровадження заборони на переміщення вантажів через лінію розмежування¹⁸ зумовило переведення на мінімальну потужність всіх ТЕС, енергоблоки яких працювали на вугіллі антрацитової групи¹⁹. Ситуація ускладнилася 15 березня 2017 року, коли група компаній ДТЕК втратила контроль над своїми підприємствами, розташованими на непідконтрольній Урядові території.

Щоб компенсувати нестачу палива, було імпортовано 4,49 млн т вугілля антрацитової групи, а також переобладнані під використання вугілля газової групи: один енергоблок Трипільської ТЕС; енергоблоки № 2 і 5 Зміївської ТЕС; Миронівська ТЕЦ, енергоблоки № 7 і 8 Придніпровської ТЕС. Уведення переобладнаних блоків в експлуатацію було заплановано на

¹⁶ Там же.

¹⁷ *Energy Security Strategy* [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<https://ec.europa.eu/energy/en/topics/energy-strategy/energy-security-strategy>

¹⁸ *Про рішення* Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»: Указ Президента України від 15 бер. 2017 р. № 62/2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/622017-21470>

¹⁹ *Аналіз потреб ТЕС і ТЕЦ України у вугіллі та оцінка можливості їх задоволення в 2018 році* : аналітична записка [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегіч. досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/ugol-b2329.pdf>

другу половину жовтня 2017 року, але їхню стабільну роботу вдалося забезпечити лише на початку 2018 року.

При цьому, попри окремі закупівлі сировини в ПАР, Австралії, США та інших країнах, Російська Федерація залишається його основним експортером до України. У 2017 році російське походження мали 3,8 з 5,1 млн т імпортованого енергетичного вугілля. У 2018 році планується закупити в РФ 4,4 із 5,2 млн т вугілля, необхідного для роботи ТЕС і ТЕЦ.

Метою нейтралізації *загрози недостатнього рівня диверсифікації в електроенергетичній сфері* є відокремлення ОЕС України від швидко старіючої енергосистеми Російської Федерації та досягнення синхронного режиму роботи з енергосистемою синхронної зони континентальної Європи ENTSO-E.

На відміну від попередніх періодів, у 2017 році Україна електричну енергію не імпортувала. Натомість з «Острова Бурштинської ТЕС», який працює паралельно з ENTSO-E, було експортовано 5,17 млрд кВт · год (+29 % порівняно з 2016 роком).

Угода про умови майбутнього об'єднання енергосистем України та Молдови з енергосистемою континентальної Європи ENTSO-E набула чинності 7 липня 2017 року. ДП «НЕК «Укренерго» підготовлено План заходів щодо синхронізації ОЕС України з ENTSO-E. Ним передбачені заходи, спрямовані на модернізацію, реконструкцію, будівництво нових об'єктів генерації, мереж і систем управління, гармонізації нормативних і технічних вимог синхронної експлуатації енергосистем²⁰. Однак згаданий план ще потребує затвердження Урядом.

Налагодження спільної роботи з потужною енергосистемою Європи дозволить переорієнтувати ОЕС України на європейський вектор розвитку. Передача електричної енергії до/з ENTSO-E надасть додаткові можливості

²⁰ *Укренерго-2017: результати перших реформ* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.slideshare.net/Ukrenerg/2017-87302316>

для балансування і створить умови для більш досконалої конкуренції на єдиному ринку.

Щоб нейтралізувати загрозу *раптового переривання постачань енергоносіїв* актуальним є формування в Україні нафтових резервів відповідно до вимог Директиви 2009/119/ЄС. Нормативно-правові акти, що відкриють шлях цьому процесу, а саме проект розпорядження Уряду про схвалення моделі формування в Україні мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів і законопроект України «Про підтримання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів», мають бути подані на розгляд Уряду до 1 липня 2018 року²¹.

Однак, паралельно з формуванням в Україні запасів нафти і нафтопродуктів, варто напрацювати механізми створення гнучкого енергетичного резерву, структура якого має відповідати структурі споживання, енергетичних ресурсів, об'єднувати запаси різних видів палива та енергії з резервом електричної потужності і забезпечувати стійке функціонування всіх галузей економіки, а не лише транспорту²².

Компонентами такого резерву можуть стати:

– страхові резерви природного газу у розмірі 10 % від запланованого місячного обсягу постачання споживачам, які будуть створені постачальниками за власні чи залучені кошти²³;

– 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

²¹ 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 : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жов. 2017 р. № 1106 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF>

²² Проблеми і перспективи створення в Україні нафтового та енергетичного резервів : аналіт. записка [Електронний ресурс] / Нац. ін-т стратегіч. досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/naftorezerv-b4b5d.pdf>

²³ Про затвердження розміру страхового запасу природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2016 № 860 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/860-2016-%D0%BF>

запасів вугілля, хоча цей вид палива зазначений у номенклатурі зберігання²⁴, а незнижені запаси вугілля в обсязі близько 1 млн т формують лише ТЕС²⁵).

3. Дієва політика енергоефективності

Енергетична стратегія України на період до 2035 року визначає такі механізми підвищення енергоефективності національної економіки:

- упровадження на державному та муніципальному рівнях, а також на підприємствах, та постійне вдосконалення системи енергетичного менеджменту, зокрема, відповідно до вимог стандартів та міжнародних угод;
- стимулювання енергозбереження на рівні споживачів, формування енергоефективної свідомості у громадян;
- стимулювання підвищення енергоефективності шляхом адресної монетизації субсидій кінцевому споживачеві, мінімізація обсягів субсидування у перспективі;
- підвищення енергоефективності на етапі генерації електро- та теплоенергії, зниження втрат енергії у подальшому при її передачі та розподілі;
- забезпечення повноти та прозорості обліку всіх форм енергії та паливно-енергетичних ресурсів (електро- та теплоенергоносії, природного газу тощо).

Ключові завдання попередніх періодів ґрунтувалися на розробленні рамкового законодавства у сфері енергоефективності, зокрема в частині імплементації положень Директив Європейського Парламенту та Ради 2012/27/ЄС, 2010/30/ЄС і 2010/31/ЄС. У рамках цієї роботи в 2017 році ухвалені Закони України:

²⁴ *Інтернет-конференція* з онлайн-трансляцією Юрія Бровченка, заступника Міністра економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс] / ЛІГАБізнесІнформ, 28 квітня 2017 р. – Режим доступу : http://press.liga.net/conf/yur_y_brovchenko/

²⁵ *Про погодження* рішення Ради Оптового ринку електричної енергії України від 22, 26 вересня 2016 року (підпункт 6.7 протоколу № 17) : постанова НКРЕКП від 09.11.2016 № 1971 [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.nerc.gov.ua/?id=22070>

– від 8 червня 2017 року № 2095-VIII «Про Фонд енергоефективності», яким визначені правові, економічні та організаційні засади утворення та діяльності зазначеної інституції;

– від 22 червня 2017 року № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель», яким установлені правові, соціально-економічні та організаційні засади діяльності у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель і зменшення споживання енергії в них;

– від 22 червня 2017 року № 2119-VIII «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання», яким визначено засади забезпечення комерційного, у тому числі розподільного, обліку послуг з постачання теплової енергії, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та забезпечення відповідною обліковою інформацією споживачів таких послуг.

21 квітня 2018 року Європейський Союз, Міжнародна фінансова корпорація (IFC) та Уряд Німеччини створили мультидонорський фонд для спільного фінансування українського Фонду енергоефективності. На початковому етапі в управлінні IFC перебуватиме 53 млн євро фінансування, наданого ЄС (43 млн) і Німеччиною (10 млн) на безповоротній основі²⁶.

Із метою стимулювання населення, об'єднань співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ) і житлово-будівельних кооперативів до впровадження енергоефективних заходів запроваджено механізм відшкодування 20...40 % від суми кредитів, залучених на придбання енергоефективного обладнання та/чи матеріалів. За три роки дії програми залучено понад 230 млн грн. Додаткові компенсації в розмірі 15...20 % від

²⁶ ЄС, IFC та Німеччина підтримали співфінансування українського Фонду енергоефективності, - Геннадій Зубко [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/yes-ifc-ta-nimechchina-pidtrimali-spivfinansuvannya-ukrayinskogo-fondu-energoefektivnosti-gennadij-zubko>.

суми кредитів надають органи місцевого самоврядування, якими ухвалено 289 схожих програм²⁷.

Проте, попри ці досягнення, в суспільстві зберігаються стереотипи існування надлишку дешевих енергоносіїв. Суб'єкти господарювання й виробники паливно-енергетичних ресурсів не відчують необхідності в запровадженні технологій із вищими коефіцієнтами перетворення енергії. Водночас, населення очікує, що держава буде й надалі компенсувати йому всі енергетичні затрати через програми субсидування й дотування.

Зменшенню патерналістських настроїв сприятиме здійснюваний Урядом перехід до монетизації житлово-комунальних субсидій, що супроводжується зменшенням соціальних нормативів.

Його перший етап, запроваджений 1 січня 2018 року²⁸, змінив систему розрахунків на рівні підприємств-надавачів послуг, надавши їм можливість вибору постачальника енергоносіїв із здійсненням розрахунків «живими» грошима. Другий етап монетизації, що розпочнеться 1 січня 2019 року, передбачає виплату споживачеві пільг і субсидій на оплату житлово-комунальних послуг у грошовій формі відповідно до статті 11 Закону України від 9 листопада 2017 року № 2189-VIII «Про житлово-комунальні послуги».

Хоча необхідність ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів повсюдно визнається одним з пріоритетів сталого розвитку, прориву в цьому напрямі не відбулося. Якщо в 1990 році рівень енергоефективності²⁹ України був меншим, аніж загальносвітовий, у 2,57 раза, то в 2014 році відставання становило 2,35 раза³⁰. Таким чином, попри значну увагу до цього

²⁷ Урядова програма «теплих» кредитів [Електронний ресурс] / Держенергоефективності : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://saee.gov.ua/uk/consumers/derzh-pidtrymka-energozabespechenya>.

²⁸ Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 951 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/951-2017-%D0%BF>

²⁹ Показник, зворотній рівню енергоемності валового внутрішнього продукту.

³⁰ World bank data [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://data.worldbank.org/indicator/EG.GDP.PUSE.KO.PP.KD?locations=UA&view=char>

чинника сталого розвитку в усьому світі, в державі досі не створено умов для формування свідомого енергоефективного суспільства.

Україна фрагментоване підвищення ефективності використання палива та енергії майже не стимулюється, отже не відбивається на затратах домогосподарств, значна частка яких не веде індивідуального обліку споживання паливно-енергетичних ресурсів. Так, вузлами комерційного обліку теплової енергії й питної води оснащені відповідно 71 і 28 % багатоквартирних будинків, індивідуальними лічильниками природного газу й води – 74 і 70 % домогосподарств³¹.

З огляду на це, потребують уточнення економічні механізми стимулювання енергоефективності в частині їхнього переорієнтування на цільові групи споживачів енергоресурсів і перегляду організаційних форм реалізації. Це передбачає створення інституційних умов спрямування інвестицій споживачам через використання фінансової інфраструктури та цінового стимулювання суб'єктів господарювання до підвищення ефективності використання енергоресурсів.

4. Забезпечення прозорості, протидія «тінізації» й криміналізації енергетичної галузі

Стратегія національної безпеки України визнає загрозами енергетичній безпеці криміналізацію та корумпованість енергетичної сфери; її високу «тінізацію», а також неефективну систему державного управління, в частині здійснення органами, що формують та реалізують державну політику розвитку енергетичних ринків, діяльності в корпоративних та особистих інтересах.

Енергетична стратегія України на період до 2035 року пропонує такі механізми нейтралізації зазначених загроз:

³¹ Закон України «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання»: ідеологія, принципи, сфера дії, взаємозв'язок з іншими нормативно-правовими актами [Електронний ресурс] / Ін-т місцевого розвитку. – Режим доступу : http://www.mdi.org.ua/images/Files/TOV_com_proposals/MDI_ZU_Kom_oblik_info_06112017.pdf.

– *забезпечення незалежності НКРЕКП* від будь-якого впливу, її фінансової незалежності й самостійності у прийнятті рішень;

– упровадження механізмів прозорості видобутку та використання власних паливних ресурсів за принципами міжнародної ініціативи із забезпечення прозорості видобувних галузей (EITI).

Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг» визначив правовий статус енергетичного регулятора, особливості організації його діяльності, завдання, функції, повноваження та порядок їхнього здійснення, особливості здійснення контролю на ринках енергетики і комунальних послуг.

У 2017 році планувалося оновити склад НКРЕКП, щоб гарантувати його незалежність від гілок влади. Але через затримку з призначенням членів Конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів НКРЕКП вчасну ротацію чинного складу регулятора провести не вдалося. Як наслідок, Верховна Рада надала право Президентові України призначити тимчасових членів регулятора до оголошення результатів відкритого конкурсного відбору³².

Упровадженню механізмів прозорості видобутку та використання власних паливних ресурсів за принципами міжнародної ініціативи із забезпечення прозорості видобувних галузей сприяли:

– прийняття Закону України від 1 березня 2018 року № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі». Цей документ скасував необхідність отримання 14 дозволів і реалізації шести обов'язкових процедур та суттєво

³² Про внесення змін до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» щодо надання повноважень Президенту України для забезпечення сталої діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 07 груд. 2017 р. № 2237-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2237-19>

прискорив погодження виконання робіт з освоєння та експлуатації нафтогазових родовищ;

– ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2017 року № 1108 «Про внесення зміни до пункту 25 Положення про порядок проведення державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин» (скасування проведення повторної державної експертизи та оцінки запасів корисних копалин кожні п'ять років експлуатації ділянки надр);

– затвердження наказом Мінприроди від 15 березня 2017 року № 118 нових Правил розробки нафтових і газових родовищ.

Прийняття окремого закону, що запроваджує в Україні принципи міжнародної ініціативи із забезпечення прозорості видобувних галузей (EITI) передбачено планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України³³. Однак відповідний законопроект³⁴ підтримано Верховною Радою лише в першому читанні.

Між тим, його ухвалення дозволить отримати доступ до повної та об'єктивної інформації про платежі суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність у видобувних галузях, що сприятиме зростанню їхньої прозорості, та відновить позитивний імідж видобувних галузей, зробивши їх більш привабливими для інвесторів.

Продовжуючи роботу в цьому напрямі, доцільно було б:

– уніфікувати, зробити прозорою та закріпити на рівні закону процедуру отримання спеціальних дозволів на користування надрами, внесення змін до них, призупинення й позбавлення прав на користування надрами;

– гарантувати рівні умови всім учасникам ринку при видачі спеціальних дозволів на користування надрами;

³³ *Про схвалення Концепції розвитку газовидобувної галузі України* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квіт. 2017 р. № 275-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80>

³⁴ *Проект Закону про забезпечення прозорості у видобувних галузях* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61409

– 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.

Підвищенню *прозорості енергетичної галузі* сприяло також ухвалення Закону України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII «Про публічні закупівлі» й запровадження з 2016 року обов'язкового використання під час публічних закупівель електронної системи ProZorro.

Водночас, невирішеними частинами проблеми залишаються:

– низький рівень професіоналізму осіб, відповідальних за проведення закупівель, який обумовлює можливість необ'єктивного вибору переможця торгів і, як наслідок, неефективного витрачання коштів;

– відсутність єдиної бази даних, яка дозволяла б визначати початкові ціни закупівель. Наприклад, власний моніторинг вартості бензину й дизельного палива ведуть щонайменше сім центральних і всі місцеві органи виконавчої влади. Однак більшість підтримуваних ними інформаційних систем характеризуються недостатнім рівнем надійності первинної інформації. Унаслідок такого стану справ публічні закупівлі паливно-енергетичних ресурсів нерідко здійснюються за цінами, що є значно вищими, аніж ринкові;

– допуск до торгів будь-яких юридичних і фізичних осіб, незалежно від їхньої кваліфікації і виробничих можливостей; як наслідок – виникнення ризиків участі в торгах «фірм-одноденок», що не гарантують і не несуть відповідальності за здійснення поставчань;

– надання замовнику права самостійно формулювати технічне завдання, визначати відповідність кваліфікаційним вимогам і приймати продукцію; як наслідок – дискредитація небажаних постачальників шляхом створення штучних перешкод під час приймання продукції, а також можливість попереднього «призначення» постачальника.

З огляду на ці проблеми:

1. Метою Закону України «Про публічні закупівлі» має стати не «забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції», а задоволення потреб держави в товарах, роботах і послугах.

2. Держава не повинна, виступаючи замовником товарів, робіт і послуг, впливати на рівень ринкових цін на них. Будь-які закупівлі мають здійснюватися лише за ринковими цінами, а оптимізація затрат – досягатися тільки за рахунок гуртової знижки.

3. У системі державних закупівель має бути присутня сторона, зацікавлена в заощадженні бюджетних коштів. Сьогодні держава делегує права на придбання товарів, робіт і послуг замовнику. Для нього ж такі закупівлі є джерелом корупційного доходу, який може бути отриманий у разі завищення цін. При цьому постачальник також зацікавлений в отриманні прибутку, а громадянське суспільство не має механізмів контролю і впливу на закупівлі.

Додатковими інструментами подальшої подолання тінізації енергетичної сфери можуть стати:

– законодавче забезпечення системи спеціалізованих заходів профілактики корупції, а також покарання за корупційні дії;

– зменшення кількості перевірок, скорочення часу на проведення реєстрації й отримання ліцензій, сертифікатів та інших дозвільних документів, створення рівних умов підприємницької діяльності для усіх суб'єктів господарювання;

– скорочення кількості податкових пільг і забезпечення рівних умов для суб'єктів господарювання, що провадять свою діяльність в паливно-енергетичному комплексі;

– посилення відповідальності за використання тіньових податкових схем в енергетичному бізнесі та умисну мінімізацію податкових зобов'язань;

– поширення безготівкових розрахунків, передусім під час продажу нафтопродуктів через автозаправні станції.

У чинних в Україні нормативно-правових актах відсутні чітко сформульовані механізми протидії *загрозі здійснення державними органами діяльності в корпоративних та особистих інтересах*. Проте низка подій на енергетичних ринках³⁵ свідчать, що органи влади, які реалізують політику їхнього розвитку чи можуть впливати на ці ринки, виконуючи свої функції, часто підлаштовуються під інтереси суб'єктів господарювання, діяльність яких вони регулюють.

Мінімізувати згадану загрозу можна, забезпечивши політичну, фінансову й функціональну незалежність енергетичних регуляторів. Перші кроки в цьому напрямі зроблено завдяки ухваленню Закону України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Попри це, незалежні експерти вважають, що ризики неформального впливу на НКРЕКП та інших регуляторів в Україні зберігаються³⁶. Тому варто було б додатково:

– запровадити персональну відповідальність за спроби втручання в будь-якій формі в діяльність регуляторів і вчинення тиску на них із боку органів державної влади та місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб, суб'єктів господарювання та їхніх асоціацій, політичних партій, громадських об'єднань, професійних спілок, інших об'єднань громадян та їхніх органів;

³⁵ *Рябцев Г. Л.* Проблема неформальних впливів у діяльності національних регуляторів і шляхи її вирішення / Г. Л. Рябцев // Стратегічні пріоритети. – 2017. – № 3. – С. 59-66.

³⁶ *Рада* ухвалила закон про НКРЕ. Президент збереже свій вплив [Електронний ресурс] // Економічна правда. – 2016. – 22 верес. – Режим доступу : <https://www.epravda.com.ua/news/2016/09/22/606331/>

- виключити на певний період установалення колишніми керівниками регуляторів договірних відносин із суб'єктами господарювання, що здійснюють свою діяльність на регульованих ринках;
- установити чітку процедуру обговорення проектів рішень, у тому числі з галузевими об'єднаннями та асоціаціями;
- надати регуляторам повноваження з розгляду скарг і врегулювання суперечок, а також накладення штрафних санкцій за правопорушення;
- фінансувати діяльність органів нагляду виключно за рахунок внесків, що надійшли до спеціального фонду державного бюджету і розраховуються як частка доходу платників цих внесків від регульованого виду діяльності протягом установленого часу;
- передбачити періодичний аудит регуляторів відомими незалежними компаніями із зовнішньою оплатою послуг.

5. Захист об'єктів критичної енергетичної інфраструктури України.

Зростання кількості діянь, спрямованих на порушення функціонування об'єктів енергетики, вимагає удосконалення системи їхнього захисту й забезпечення стійкості. У 2014-2017 роках в енергетиці тричі запроваджувалися надзвичайні заходи, що передбачали адміністративне регулювання ринку електричної енергії (розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 764-р, від 09 грудня 2015 року № 1296-р, від 15 лютого 2017 року № 103-р). Відповідні рішення свідчать, що в Україні відсутня система запобігання кризовим ситуаціям, яка б не блокувала ринкові механізми³⁷.

Існуючі плани, процедури та інструкції на випадок «надзвичайних ситуацій» орієнтовано передусім на збереження операційної спроможності підприємств енергетики без урахування каскадного впливу, нових загроз в

³⁷ Суходоля О.М. *Проблеми та пріоритетні напрями забезпечення стійкості роботи енергосистеми України* : аналітична записка [Електронний ресурс] / Нац. ін.-т стратег. досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/energost-9c566.pdf>

інформаційній і технічній сфері, можливості кібератак³⁸, передусім проти систем управління, диверсій чи блокування дій із відновлення роботи систем після збою.

Необхідно переглянути систему нормативного регулювання та організації діяльності із забезпечення стійкості роботи критичної енергетичної інфраструктури, зокрема в частині:

– формування системи захисту критичної інфраструктури в Україні відповідно до затверджених концептуальних основ³⁹;

– розроблення планів реагування на загрози природного і техногенного характеру, спричинених протиправними й комбінованими діями, у тому числі Плану забезпечення стійкості енергопостачання України⁴⁰;

– забезпечення належної взаємодії та обміну інформацією між державними (національними) системами кризового реагування з їх подальшим поетапним інтегруванням до єдиної системи захисту критичної інфраструктури⁴¹;

– координування роботи, чіткого розподілу відповідальності та ефективної взаємодії із суб'єктами господарювання, створення умов, за яких вони враховуватимуть пріоритети енергетичної безпеки;

– формування й підтримання резервів паливно-енергетичних ресурсів;

– надання об'єктивної інформації громадськості з метою уникнення соціальної напруги й нерозуміння дій органів державної влади.

³⁸ Черговою з яких було блокування офіційного сайту Міненерговугілля 24 квітня 2018 року.

³⁹ Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 грудня 2017 р. № 1009-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80>.

⁴⁰ За аналогією з Національним планом дій у газовій сфері.

⁴¹ Щодо створення державної системи захисту критичної інфраструктури : аналітична записка [Електронний ресурс] / Нац. ін.-т стратег. досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/infrastrukt-86de2.pdf>

ВИСНОВКИ

1. Моніторинг Стратегії національної безпеки України свідчить про збереження високого рівня загроз в енергетичній сфері.

2. Попри вжиття Урядом низки заходів, спрямованих на їхню нейтралізацію, використані ним механізми та інструменти державної політики не є вичерпними. Позитивні зрушення в нейтралізації загрози недостатнього рівня диверсифікації джерел постачання енергоносіїв і технологій, що полягають у зменшенні протягом останніх років залежності від РФ у постачаннях ядерного палива, задоволенні двох третин внутрішніх потреб газом власного видобутку та припиненні імпорту електричної енергії, у 2017 році компенсувалися негативними – триразовим зростанням імпорту енергетичного вугілля, повільним формуванням ринкових механізмів і черговим запровадженням надзвичайних заходів в енергетиці.

3. Комплексний характер забезпечення енергетичної безпеки та обмеженість доступних ресурсів зумовлюють потребу в більш чіткому плануванні й координуванні діяльності органів влади з нейтралізації наявних загроз.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Кабінету Міністрів України

1.1. Прискорити узгодження заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробленого Міненерговугілля законопроекту про особливості погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії.

1.2. Затвердити План заходів із приєднання Об'єднаної енергетичної системи України до континентальної європейської енергетичної системи ENTSO-E.

1.3. Узгодити пропозиції центральних органів виконавчої влади й суб'єктів господарювання щодо введення в дію рішень НКРЕКП про

застосування стимулюючого регулювання (RAB) для ліцензіатів із передачі електричної енергії магістральними й міждержавними електричними мережами, із постачання електричної енергії за регульованим тарифом, із передачі електричної енергії місцевими (локальними) електричними мережами.

1.4. Забезпечити розроблення й затвердити програму оптимізації потужностей і технологічних параметрів функціонування газотранспортної системи України відповідно до очікуваних сценаріїв її завантаження.

1.5. Завершити створення незалежного оператора газотранспортної системи шляхом його відокремлення (unbundling) від вертикально-інтегрованої компанії, приведення взаємовідносин із замовниками послуг транспортування у відповідність до законодавства ЄС і збереження державного контролю над стратегічно важливими інфраструктурними активами.

1.6. Забезпечити обмеження дозвільної системи нафтогазовидобувної галузі 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, зведення супровідних об'єктів, дослідно-промислової й промислової розробки.

1.7. Забезпечити розроблення й затвердити План забезпечення стійкості енергопостачання України.

2. Міністерству енергетики та вугільної промисловості України

2.1. Розробити й подати на розгляд Кабінетові Міністрів України проект нормативно-правового акта про забезпечення відокремлення (unbundling) операторів систем передачі електричної енергії та природного газу в системі суб'єктів управління об'єктами державної власності.

2.2. Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Державної цільової програми диверсифікації джерел і шляхів постачання вуглеводнів.

2.3. Розробити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект нормативно-правового акта про створення й підтримання резерву свіжого ядерного палива.

2.4. Розробити й подати на розгляд Кабінетові Міністрів України проект Програми заміщення генеруючих потужностей, що мають бути виведені з експлуатації, новою енергетичною інфраструктурою, із пропозиціями щодо джерел та механізмів фінансування.

2.5. Створити інституційні передумови до запровадження в Україні ринку двосторонніх договорів, біржового й роздрібного ринків вугільної продукції з поділом останньої за сегментами споживання, а також приведення механізму ціноутворення на ринку вугільної продукції за сегментами споживання у відповідність до кращих світових практик.

2.6. Забезпечити розроблення й затвердження правил безпеки постачання електричної енергії, здійснення моніторингу безпеки постачання електричної енергії й вимог до виду та обсягів резервів палива для електростанцій.

2.7. Сформувані інституційні передумови для створення в Україні майданчика з торгівлі природним газом із метою більш ефективного використання підземних сховищ газу й газотранспортної інфраструктури.

2.8. Розробити порядок формування прогнозного балансу електричної енергії Об'єднаної енергетичної системи України.

2.9. Розробити порядок формування прогнозного енергетичного балансу.

3. Міністерству регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

3.1. Оновити та подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект Національного плану дій з енергоефективності.

3.2. Розробити й подати на розгляд Кабінету Міністрів України проекти нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону України «Про Фонд енергоефективності», «Про енергетичну ефективність будівель» і запровадження механізму стимулювання суб'єктів господарювання до підвищення енергоефективності.

4. Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики і комунальних послуг

4.1. Забезпечити виконання електропостачальними компаніями вимог щодо відокремлення (unbundling) та незалежності оператора системи розподілу від інших видів діяльності вертикально інтегрованих суб'єктів господарювання шляхом створення відповідних суб'єктів господарювання.

4.2. Установити та забезпечення дотримання вимог до якості енергопостачання, зокрема безперервності (надійності); комерційної якості послуг та якості електроенергії; безпеки їхнього надання.

5. Державному агентству резерву України

Розробити та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України проект Закону України «Про підтримку мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів».

Рябцев Г.Л.

Відділ енергетичної та техногенної безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень

Квітень 2018 р.