



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «ЕНЕРГЕТИЧНИЙ СЕКТОР»

Автори: Анна Акерманн, членкиня правління Центру екологічних ініціатив «Екодія»; Костянтин Криницький, керівник відділу енергетики Центру екологічних ініціатив «Екодія»; Олена Павленко, директорка DiXi Group; Роман Ніцович, директор з досліджень DiXi Group

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – вересень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

У 2019 році реформи тривали, але з'явилися й нові виклики. Зі зміною влади вкотре постало питання про перезавантаження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП), яку в результаті повернули до виконавчої гілки влади. «Турборежим», з одного боку, пришвидшив, а з іншого – ускладнив виконання деяких завдань. Новій владі не вдалося дистанціюватися від політичних чинників, що впливають на реформу.

Зі зміною влади у 2019 році міністерства енергетики та екології були об'єднані в єдине Міністерство енергетики та захисту довкілля України (далі – Мінекоенерго), а відповідальність за формування та реалізацію політики енергоефективності мало перейти до нього від колишнього Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (зараз – Міністерство розвитку громад та територій України) у 2020 році. Попри застереження з боку громадських організацій про можливі конфлікти інтересів та відхід екологічних питань на другий план, таке злиття все ж таки сталося. Головною причиною назвали необхідність формування максимально комплексної енергетичної, екологічної та кліматичної політики. Логіка видавалася прийнятною, зокрема з огляду на досвід інших країн та значущість, якої набуло питання зміни клімату у світі.

На початку 2020 року Мінекоенерго презенту-

вало план роботи на рік, а також окреслило довгострокову візію розвитку енергетичного сектору в Концепції «зеленого» енергетичного переходу. Уперше запропоновано дати повної відмови України від використання вугілля в енергетиці – 2050 рік, а також декарбонізації економіки – 2070 рік. Мінекоенерго пропонувало досягти ці цілі через фокус на енергоефективності та енергозбереженні, розвитку відновлюваних джерел енергії та електротранспорту, впровадженні системного підходу до поводження з відходами та диджиталізації економічних процесів, побудові сучасних енергетичних ринків «...з високим ступенем відкритості та конкуренції» з перетворенням споживачів на активних гравців ринку. Ці плани можна назвати прогресивними й такими, що відповідають «Принципам Торонто». Водночас запропоновані ключові дати були дискусійними, потребували громадського обговорення та фіналізації. Уже навесні 2020 року робота над концепцією призупинилася.

У березні 2020 року на позачерговому засіданні Верховної Ради України (далі – ВРУ) ухвалено рішення про переформатування Уряду. Як наслідок, у травні 2020 року новостворене Мінекоенерго знову розділено на два окремі міністерства – Міністерство енергетики України (далі – Міненерго) та Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Мінприроди). Це повторно призвело до необхідності налагодити внутрішню роботу міністерств, що досі триває і може забрати ще чимало часу.

Загальну ситуацію в державі ускладнила пандемія COVID-19. У квітні 2020 року Пар-

ламент затвердив зміни до Державного бюджету України, відповідно до яких майже всі природоохоронні заходи були позбавлені фінансування, забрано кошти з резерву Фонду енергоефективності. У травні 2020 року Уряд затвердив Програму стимулювання економіки для подолання наслідків епідемії COVID-19, яка передбачає збільшення видобутку власних енергетичних ресурсів та «недопущення встановлення завищених національних цілей щодо скорочення викидів CO₂». Ці кроки викликали велике занепокоєння та спротив з боку громадськості.

В атомній енергетиці з приходом нового Уряду призупинено проєкт «Енергомист Україна – ЄС». Він передбачав видачу потужності енергоблоку № 2 Хмельницької АЕС до енергосистеми Європейського Союзу шляхом його включення до складу Бурштинського енергоострова та експорт електроенергії з нього до Польщі. У листопаді 2019 року міністр енергетики та довкілля заявив, що з боку європейських споживачів немає підтвердженого зацікавлення в цьому. Проєкт також розкритикувало Укренерго як такий, що не відповідає інтересам України в частині інтеграції вітчизняної енергосистеми до загальноєвропейської енергосистеми ENTSO-E. Окрім цього, Мінекоенерго поставило під сумнів доцільність добудови двох енергоблоків Хмельницької АЕС (блоки № 3 та 4) і вказало на відсутність для цього коштів. Таким чином, наразі проєкти, до яких громадськість мала чимало питань, не реалізуються.

Певно, найважливішим випробуванням 2019 року для Мінекоенерго стало укладання нового контракту з Росією на транзит газу через територію України. За сприятливих умов (блокування Сполученими Штатами Америки будівництва «Північного потоку-2», фінансові борги «Газпрому») перемовини завершилися 5-річною угодою між «Нафтогазом» та «Газпромом», у якій зафіксовані гарантовані мінімальні обсяги транзиту. «Газпром» також виплатив «Нафтогазу» 2,9 млрд дол. США за рішенням Стокгольмського арбітражу. Тим часом Росія продовжує шукати можливості якнайшвидше добудувати «Північний потік-2», який є прямим конкурентом української газотранспортної системи.

Попри озвучені Урядом пріоритети, популярна державна програма підтримки енергоефектив-

ності «теплі кредити» виявилася недофінансованою: на неї в державному бюджеті 2020 року виділено лише 400 млн грн. Водночас Уряд задекларував свою підтримку Фонду енергоефективності та продовжив важливу роботу над імплементацією Директиви 2012/27/ЄС «Про енергоефективність».

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ РЕГУЛЯТОРА. Економічно обґрунтовані тарифи може визначити лише економічно та політично незалежний регулятор. Але наприкінці 2019 року ВРУ ухвалила законопроєкт, який створив загрозу незалежності НКРЕКП. Статус регулятора було змінено з незалежного державного колегіального органу на центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що підпорядковується Уряду. Попри спроби закріпити деякі елементи незалежності нового органу, реальна можливість НКРЕКП бути рівновіддаленим арбітром між Урядом та учасниками ринку, залишається при цьому частиною виконавчої влади, під питанням.

ЕНЕРГОРИНКИ. Хоча реформування енергетичних ринків прогресує, останні кроки до лібералізації ще попереду, й Уряд продовжує перестраховуватися регулюванням цін.

Усе ще не відбувся повний перехід *електроенергетики* від моделі пула з єдиним покупцем ДП «Енергоринок» до вільного ринку та біржової торгівлі електроенергією. Натомість створено новий державний монополіст – ДП «Гарантований покупець», який через механізм PSO (спеціальних обов'язків) перепродає більшість електроенергії на українському ринку та формує ціни на ринку на добу наперед. Це викривлює конкуренцію, але дозволяє зберігати тарифи для населення незмінними. Недосконалість правил оптового ринку електроенергії та брак ефективних механізмів стримування спотворює його функціонування.

Згідно з домовленостями з Міжнародним валютним фондом, улітку 2020 року *ринок постачання газу* побутовим споживачам лібералізовано. Відкриття ринку для населення передбачає можливість змінювати постачальника газу. Нерозв'язаним залишається питання боргів окремих видів споживачів, зокрема

теплопостачальних компаній, та їх погашення в умовах ринкових цін. Саме тоді й стане зрозуміло, чи дійсно Уряд готовий піти на такий крок, поставивши економічні цілі вище за політичні.

СУБСИДУВАННЯ ТА ДОТАЦІЇ. Державний вугільний сектор повністю залежить від дотацій з державного бюджету та продовжує перебувати в глибокій кризі. Субсидії та пільги населенню на оплату комунальних послуг і надалі вимірюються десятками мільярдів гривень. При цьому масштабування енергоефективних заходів відбувається дуже повільно, а програма «теплі кредити» недофінансовується. Монетизація субсидій населенню також не завершилася, а пільги майже немонетизовані.

ЗЕЛЕНІ ТАРИФИ VS. АУКЦІОНИ. У зв'язку зі зміною моделі підтримки відновлюваної енергетики та переходу від «зелених» тарифів на аукціони у 2019 році інвестори активізували будівництво нових сонячних та вітрових станцій. У результаті за рік побудовано більше нових потужностей відновлюваної енергетики, ніж за всі попередні роки, а в листопаді – грудні 2019 року на виплату «зелених» тарифів не вистачило 1,4 млрд грн. Станом на початок 2020 року питання зростання заборгованості перед виробниками залишалося нерозв'язаним і було критичним для інвестиційного іміджу України. Після кількомісячних переговорів Уряду з інвесторами в червні 2020 року підписано меморандум з окремими інвесторами в «зелену» енергетику, а в липні ухвалено закон на його виконання. Як наслідок, «зелений» тариф знижено на 15 % для сонячних електростанцій та 7,5 % для вітрових електростанцій. При цьому Уряд зобов'язався до кінця 2021 року погасити борг перед виробниками «зеленої» енергії, який уже влітку цього року становив близько 14 млрд грн. Перші «зелені» аукціони були заплановані на квітень 2020 року і мали відбуватися через майданчик «ProZorro.Продажі». Проте станом на вересень 2020 року система все ще не працює.

ЕНЕРГОЕФЕКТИВНІСТЬ. Поряд із постійним недофінансуванням державної програми «теплі кредити» Фонд енергоефективності почав свою роботу лише наприкінці 2019 року і потребуватиме часу для набуття популярності серед ОСББ. Станом на 2019 рік більш ніж 70 % населення України не знають про існування дер-

жавних програм підтримки енергоефективності. Це вказує на недостатню комунікацію з боку держави наявних можливостей для економії енергоресурсів та важливості впровадження енергозберігаючих заходів. Ключовий галузевий Закон України «Про комерційний облік» (ухвалений у 2017 році) не реалізується, і ще не всі домогосподарства платять за реально спожитий обсяг енергоресурсів (тепла, води, газу).

ПРОЗОРИСТЬ ГАЛУЗІ. Індекс прозорості енергетики України за 2019 рік становив 48 зі 100. Попри певний прогрес порівняно з попередніми роками, розкриття інформації в галузі бажає кращого, зокрема це стосується ринків природного газу та електроенергії. Не виконується ухвалений у 2018 році Закон України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», який передбачав публікацію даних про видобуток копалин національного значення, починаючи з 2019 року. Підвищення відкритості сектору сприятиме, з одного боку, кращій обізнаності споживачів та захисту їхніх прав, з іншого – покращенню конкурентоздатності через зменшення ризиків ведення бізнесу, що є важливим для потенційних інвесторів. У галузі електроенергетики Україна розпочала публікувати відкриті дані на ENTSO-E Transparency Platform, але зі значним запізненням і не в повному обсязі.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного четвертої сесії Парламенту

Шість принципів впровадження реформ, викладених у «Принципах Торонто» на 2019–2023 рр., залишаються актуальними.

3.1. Доступність та енергетична ефективність:

- забезпечення споживачів енергетичними ресурсами за доступними цінами, слідуючи принципам захисту вразливих споживачів, енергетичної ефективності та мінімізації негативного впливу на довкілля;
- реалізація Закону України «Про комерційний облік» як основний крок до початку впровадження енергоефективних заходів у житловому секторі;
- ухвалення Закону України «Про енергетичну ефективність», що забезпечить істотний прогрес у ліквідації прогалів в імплементації Директиви 2012/27/ЄС;
- забезпечення належної державної підтрим-

ки заходів з енергоефективності для населення (програма «теплі кредити», Фонд енергоефективності та інші);

- належна комунікація реформ та доступних програм підтримки населенню.

3.2. Конкуренція енергетичних ринків:

- завершення реформи ринку електроенергії: повний перехід від моделі пула з єдиним покупцем ДП «Енергоринок» до вільного ринку та біржової торгівлі електроенергією;
- завершення реформи ринку газу: повна лібералізація ринку постачання газу побутовим споживачам;
- забезпечення конкуренції на ринках з відкритим доступом нових гравців;
- інтеграція із загальноєвропейськими ринками;
- забезпечення ефективного незалежного регулювання для природних монополій;
- контроль якості енергетичних ресурсів та послуг.

3.3. Скасування державних дотацій та субсидій:

- утворення цін на енергетичних ринках на основі балансу попиту та пропозиції, відмова від державного субсидіювання сектору;
- повна монетизація субсидій та пільг для населення.

3.4. Прозорість та відкритість:

- забезпечення політичної та економічної незалежності НКРЕКП;
- забезпечення прозорого функціонування енергетичного сектору, включно з належним управлінням природними ресурсами, а також належним та комплексним відкриттям даних;
- реалізація Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях».

3.5. Поліпшення координації політики:

- забезпечення узгодженості між стратегічними документами та ключовими інституціями галузі;
- налагодження ефективної взаємодії та

сприяння належному врядуванню між усіма державними інституціями, що відповідальні за розробку та впровадження державної політики в секторі;

- інтеграція енергетичних та екологічних стратегій, стимулювання скорочення викидів виробниками енергії;
- доступність та стале виконання розроблених державних політик;
- забезпечення належного втілення європейського законодавства в усіх секторах енергетики.

3.6. Енергетична незалежність:

- нарощування виробництва енергії з власних енергетичних ресурсів, з пріоритетом розвитку відновлюваних джерел;
- постійний діалог з громадами вугледобувних регіонів, сприяння соціальному розвитку через ухвалення програм соціально-економічної підтримки регіонів, у яких закриваються шахти, та створення спеціальної Комісії зі структурних змін, до якої будуть входити представники державної влади та місцевого самоврядування, бізнесу, науки, профспілок та неурядових організацій;
- забезпечення сталого та ефективного використання енергетичної інфраструктури, зокрема газотранспортної системи;
- комплексна підготовка до інтеграції енергосистеми України до європейської ENTSO-E, модернізація магістральних мереж та підстанцій;
- збалансований розвиток відновлюваних джерел енергії як пріоритет для розвитку генеруючих потужностей в електроенергетиці;
- забезпечення захисту від інфляції коштів Фонду резерву зняття з експлуатації (далі – ФРЗЕ) блоків атомних станцій та перегляд Концепції зняття з експлуатації у бік збільшення відрахувань до ФРЗЕ;
- підготовка до повного об'єднання регіональних ринків електроенергії, нарощення обсягів міждержавної торгівлі, поглиблення науково-технічної співпраці з Європейським Союзом у сфері диджиталізації електроенергетики.

Ці аналітичні брифи розроблені громадськими експертами та відображають позицію громадянського суспільства. Усі брифи пройшли процес публічних консультацій та обговорень і належним чином висвітлюють думку громадян.