

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ НАФТОВОГО ТА ЕНЕРГЕТИЧНОГО РЕЗЕРВІВ

Анотація

Визначено загрози, що виникли внаслідок посилення залежності України від зовнішніх постачань нафтопродуктів, і проблеми, пов'язані з імплементацією Директиви 2009/119/ЄС про мінімальний рівень нафтових резервів. Показано, що взяті країною зобов'язання можна виконати, використовуючи різні організаційно-правові та економічні механізми. Оскільки наявність лише нафтових резервів в їх нинішньому розумінні не гарантує енергетичну безпеку і не забезпечить надійне функціонування критичної інфраструктури, імплементацію Директиви 2009/119/ЄС варто здійснювати одночасно з формуванням запасів палива та енергії всіх видів, а також надлишку маневрових потужностей в енергетиці. Установлено пріоритетність дій і цільові стани формування в Україні нафтового та енергетичного резервів, розроблено рекомендації центральним органам виконавчої влади.

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СТВОРЕННЯ В УКРАЇНІ НАФТОВОГО ТА ЕНЕРГЕТИЧНОГО РЕЗЕРВІВ

Вступ

Із точки зору забезпечення нафтопродуктами Україна є надзвичайно залежною від зовнішніх постачань. У 2016 р. співвідношення власного виробництва та імпорту становило приблизно 35:65 для автомобільного бензину, 12:88 для дизельного палива і 28:72 для скрапленого нафтового газу. При цьому частка нафтопродуктів, вироблених у Російській Федерації або з російської сировини, у структурі імпорту перевищила 80 %.

Безпосередньо з РФ було ввезено 23 % дизельного палива, 2 % автомобільного бензину і 76 % скрапленого нафтового газу. Ще 63 % першого, 91 % другого та 15 % третього виду ресурсу надійшло з Білорусі або через її територію з Литви¹. Таким чином, задіявши інструменти політичного тиску на Республіку Білорусь (безпосередньо або через російських акціонерів Мозирського нафтопереробного заводу), РФ здатна заблокувати дві третини постачань нафтопродуктів, необхідних українській економіці. При цьому учасники ринку нездатні оперативно збільшити постачання через нестачу обігових коштів і завищених ставок кредитування, що вже призвело до зменшення поточних запасів роздрібних операторів з 17...30 до 7...10 діб споживання.

Блокування постачань нафтопродуктів Російською Федерацією здатне призвести до утворення в Україні їхнього дефіциту в обсязі 5...6 млн т на рік, який можна компенсувати за рахунок наявних резервів держави, операторів і споживачів лише на чверть, тоді як поточного запасу пального на внутрішньому ринку вистачить на 7...10 діб. Оскільки нафтопродукти є інфраструктурними товарами, їхня нестача призведе до кумулятивного зростання цін на товари та послуги, зменшення платоспроможності населення й посилення соціального невдоволення, насамперед у східних і південних регіонах країни.

З огляду на це, необхідність імплементації в Україні Директиви 2009/119/ЄС про зобов'язання держав-членів підтримувати мінімальний рівень резервів сировини нафти та/або нафтопродуктів вбачається однією з важливих задач у сфері гарантування національної безпеки й забезпечення сталого функціонування критичної інфраструктури.

Директива 2009/119/ЄС та її вимоги

Директиву Ради 2009/119/ЄС про зобов'язання держав-членів підтримувати мінімальний рівень резервів сировини нафти та/чи нафтопродуктів

¹ За даними моніторингу Науково-технічного центру «Псіхея» (м. Київ).

(надалі – Директива 2009/119/ЄС) ухвалено 14 вересня 2009 року². Нею запроваджено механізми й процедури, що дозволяють зменшити ризики, насамперед для транспортного сектору й хімічної промисловості, у разі переривання чи обмеження постачань нафти й нафтопродуктів.

Директива 2009/119/ЄС передбачає ухвалення належних законів, підзаконних актів та адміністративних положень для забезпечення збереження на постійних засадах фізично доступних³ резервів сирової нафти та/чи нафтопродуктів в обсягах, які щонайменше еквівалентні найбільшій кількості, представленої або 90 днями середньодобового імпорту нетто, або шістдесят одним днем середнього внутрішнього добового споживання⁴.

Зазначені резерви дозволено зберігати у вигляді:

– екстрених резервів – резервів нафти, що зберігаються кожною державою-членом;

– спеціальних резервів – нафтові резерви, мінімальний рівень яких визначається в розмірі кількості днів середнього внутрішнього добового споживання, і складається з однієї або декількох категорій таких продуктів⁵: етан, скраплений нафтовий газ, автомобільний бензин, авіаційний бензин, пальне для реактивних двигунів, інші види гасу, газойль/дизельне пальне, нафтове паливо, уайт-спірит та спеціальні бензини, мастильні матеріали, бітум, парафіни, нафтовий кокс⁶.

Резерви підраховують за еквівалентом у сирій нафті. Під час розрахунку рівня:

² Council Directive 2009/119/EC [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0119&from=en>

³ Фізична доступність означає 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.

⁴ Директива Ради 2009/119/ЄС від 14 вересня 2009 року про зобов'язання держав-членів підтримувати мінімальний рівень резервів сирової нафти та/або нафтопродуктів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://enref.org/wp-content/uploads/2015/01/dir-2009-119-ua.pdf>

⁵ Їхній еквівалент у сирій нафті визначають, застосовуючи коефіцієнт 1,2.

⁶ Біопаливо й добавки враховують під час підрахунку зобов'язань зі зберігання лише у випадках, коли вони змішані з нафтопродуктами.

– екстрених резервів (якщо їх обчислюють окремо) враховують обсяги нафти, що утримуються в резервуарах нафтопереробних заводів; на кінцевих станціях і резервуарах заповнення трубопроводів;

– спеціальних резервів, окрім зазначеного вище, враховують обсяги, що утримуються на баржах, нафтових наливних каботажних суднах, у танкерах, що перебувають у портах, трюмах суден внутрішнього плавання; у формі експлуатаційних резервів; великими споживачами на підставі письмових зобов'язань або інших приписів державних органів.

Для всіх перелічених обсягів застосовують коефіцієнт 0,9.

Не враховують: ще не видобуті вуглеводні; обсяги, що утримуються в нафтопроводах, вагонах-цистернах, у трюмах суден далекого плавання і танкерах в морі, на автозаправних станціях, іншими споживачами, у формі військових резервів.

Екстрені та спеціальні резерви виокремлюють з-поміж інших. Їхнє комерційне використання заборонено. Резерви можна частково використати, щоб швидше подолати надзвичайну ситуацію чи місцеву кризу, зокрема в разі порушення постачань природного газу, що потребуватиме енергозаміщення для виробництва енергії. Проте згадані випадки не охоплюють ситуації, що можуть виникнути внаслідок змін ціни на сиру нафту чи нафтопродукти.

Для забезпечення належного контролю над резервами імплементація Директиви 2009/119/ЄС передбачає необхідність складання постійно поновлюваних переліків, що містять інформацію:

– для екстрених резервів (що не є спеціальними резервами) – щодо місцезнаходження сховища, нафтопереробного заводу, установки зі зберігання, де розміщені зазначені резерви, а також їхніх обсягів, власника й природи;

– для спеціальних резервів – щодо місця розташування резервів, їхніх обсягів і природи.

Із метою формування, обслуговування, оновлення створених резервів передбачена можливість створення організації чи установи, якій надані відповідні повноваження. Вона повинна мати форму некомерційної організації чи установи, що діє в загальних інтересах, не є суб'єктом господарювання і може, за необхідності, на об'єктивних, прозорих та недискримінаційних умовах делегувати повноваження, пов'язані з управлінням резервами (за винятком продажу й придбання останніх) організаціям або установам держав-членів ЄС та/чи суб'єктам господарювання.

Варіанти імплементації Директиви 2009/119/ЄС

Вимоги Директиви 2009/119/ЄС можуть виконуватися з використанням різних організаційно-правових та економічних механізмів.

Існує щонайменше чотири можливих варіанти формування нафтових резервів в Україні⁷.

Згідно з першим варіантом, нафтові резерви формують, використовують, зберігають та оновлюють державні інституції. Це досягається шляхом делегування необхідних функцій і повноважень, а також покладання відповідальності уповноваженому центральному органу виконавчої влади. Державними запасами, що є власністю уряду, управляють за кошти бюджету й використовують за рішенням уповноваженого органу.

Перевагами такого варіанта є:

- перебування нафтових резервів під безпосереднім контролем держави;
- зберігання резервів окремо від операційних запасів;
- можливість інспектування розташування, обсягів та якості резервів у будь-який момент часу;
- перебування ціноутворення під час використання нафтових резервів у кризових ситуаціях під контролем держави;

⁷ *Нафтогазбудінформатика* [Електронний ресурс] : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.ngbi.com.ua/>

– відсутність залежності від третіх осіб та учасників ринку.

Недоліки варіанта:

– виключення нафтових резервів, що є замороженими матеріальними засобами, з ринкового обігу;

– фінансування капітальних та експлуатаційних витрат на утримання нафтових резервів із державного бюджету;

– відсутність гнучкості в питаннях оновлення структури резервів за обсягами й природою та внаслідок старіння чи зміни технічних характеристик.

Відповідно до другого варіанта, управління нафтовими резервами здійснює спеціальне агентство (асоціація), утворене як державний або спеціальний орган, що складається з представників органів влади й суб'єктів господарювання, які зобов'язані утримувати резерви. Членство в агентстві, що фінансується за рахунок внесків її учасників, а також залучених коштів, може бути добровільним чи примусовим. У кризових ситуаціях представники влади в агентстві мають право вирішального голосу.

Перевагами цього варіанта є:

– перебування самих нафтових резервів, а також їхнього відкриття та відпуску під централізованим контролем;

– фінансування утримання резервів кожним зобов'язаним суб'єктом нафтового ринку окремо;

– можливість об'єднання резервів з операційними запасами нафтового ринку;

– менші, порівняно з децентралізованим нафтовим резервом, питомі затрати на його утримання;

– можливість вільного ціноутворення під час використання резервів у кризових ситуаціях.

Недоліки:

– необхідність створення спеціальної інституції;

- потреба в застосуванні комплексного підходу до фінансування та адміністрування резервів;

- необхідність збереження контролю над діяльністю агентства, що об'єднує суб'єктів господарювання.

Згідно з третім варіантом, зобов'язання щодо управління нафтовими резервами покладено на суб'єктів господарювання («зобов'язані компанії»), тоді як держава лише контролює розташування, фізичну доступність, обсяг та якість резервів. За кризових умов право власності суб'єктів господарювання на сформовані ними запаси обмежується на користь уповноваженого органу виконавчої влади, який ухвалює рішення про їхнє використання, обов'язкові для виконання. Джерелом фінансування видатків зі створення нафтових резервів є кошти суб'єктів господарювання.

Перевагами цього варіанта є:

- можливість врахування операційних запасів як нафтових резервів;
- фінансування утримання резервів зобов'язаними компаніями, а не державою;
- висока гнучкість завдяки колективному дотриманню зобов'язань;
- можливість коригування нафтових резервів із споживанням, автоматичне оновлення їхньої якості;
- спільна відповідальність суб'єктів господарювання в кризовій ситуації.

Недоліки:

- складність забезпечення належного нагляду й контролю, оскільки нафтові резерви реєструються за суб'єктами господарювання, а не об'єктами зберігання;
- непряме (із точки зору держави) використання резервів і складність контролювання ціну разі виникнення кризових ситуацій;
- складність визначення вартості зобов'язань з утримання нафтових резервів, оскільки вона є складовою загальних операційних видатків суб'єкта господарювання;

– можливість зменшення нафтових резервів у разі банкрутства суб'єктів господарювання.

Відповідно до четвертого варіанта, державні резерви й запаси, що зберігаються суб'єктами господарювання об'єднані в єдиній системі. При цьому існує як спеціальне агентство, так і зобов'язані компанії. Перша перевага такого комбінування полягає в тому, що операційні запаси суб'єктів господарювання зараховують при забезпеченні мінімального обсягу резервів, що підвищує економічність такої системи. Друга перевага полягає у тому, що агентство може гнучко розподіляти інші зобов'язання і контролювати всі нафтові резерви. При цьому перед компетентним органом звітує лише одна організація.

Однак функціонування такої системи потребує чіткої й надійної системи звітності про зберігання та переміщення запасів у межах галузі.

Якщо порівнювати наведені варіанти з точки зору забезпечення контрольованості зберігання та використання нафтових резервів, то перевага, безумовно, на боці цілком державної моделі. Проте такий варіант є найбільш затратним для суспільства, не забезпечує активної участі суб'єктів ринкових відносин у функціонуванні системи запасів, і тому, на погляд більшості експертів, що брали участь в обговоренні моделей, є небажаною для України.

Зберегти централізований контроль над формуванням та управлінням нафтовими резервами, запобігши значних затрат на їхнє утримання, можна шляхом створення спеціального відповідального органу – агентства, що об'єднує суб'єктів господарювання, на які покладено зобов'язання з формування та утримання запасів. Прийнятність такої моделі не викликає заперечень, із тим застереженням, що специфіка українського законодавства не дає змоги передбачити обов'язковість членства зобов'язаних компаній в агентстві. З огляду на це, умови створення та управління таким органом на засадах добровільного членства в ньому варто прописати в спеціальному нормативному акті.

При цьому варто пам'ятати, що формування нафтових резервів не звільняє від нафтової залежності, а лише надає часовий ресурс для вирішення цієї проблеми по суті.

Зобов'язання України

Необхідність імплементації вимог Директиви 2009/119/ЄС в Україні визначена рішенням 10-ї Міністерської Ради Енергетичного Співтовариства від 18 жовтня 2012 року. Ним розширено сферу застосування Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, членом якого Україна є з 1 лютого 2011 р.

Докладний план імплементації Директиви 2009/119/ЄС в Україні ухвалено 8 квітня 2015 р.⁸ з метою «підвищення рівня енергетичної 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 визначено: створення правових, організаційних, фінансово-економічних засад створення і 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

⁸ Про схвалення розроблених Міністерством енергетики та вугільної промисловості планів імплементації деяких актів законодавства ЄС в енергетичній сфері : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 346-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/346-2015-%D1%80>

⁹ 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

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 року – утворити робочу групу з питань імплементації вимог Директиви 2009/119/ЄС (завдання 1.2.3);

– до серпня 2015 року – забезпечити таку деталізацію статистичних даних про нафту й нафтопродукти, що дозволяє збирати їх на щомісячній і щорічній основі, як того вимагають статті 4 (а) і (б) Регламенту (ЄС) № 1099/2008 (завдання 1.2.1), а з серпня 2015 р. (щомісячно) і з 2015 р. (щорічно) – офіційно 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 з 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 року – 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 рр. – забезпечити формування мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів і звітування про них у встановленому порядку (завдання 1.2.5).

¹⁰ Там же.

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

Проблеми, що виникли під час виконання зобов'язань

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 р.¹¹ Цим документом передбачалося:

- розроблення і прийняття нормативно-правових актів щодо створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів;
- створення інституційної структури управління процесом створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів, зокрема встановлення органу виконавчої влади, який визначає у 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 зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів;
- визначення порядку створення, зберігання, оновлення та використання мінімальних запасів;
- 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.

Проте:

¹¹ Про схвалення Концепції створення в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.12.2009 № 1498-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1498-2009-p>

– вважалось, 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, зокрема, можливості підприємств нафтопродуктозабезпечення, що не мають своїх резервуарних парків і здійснюють роздрібний продаж нафтопродуктів, а також відомчі потужності (у тому числі, Міноборони), тоді як згідно з 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 витратити на формування нафтових резервів щонайменше 2,2 млрд грн¹², хоча в законах про державні бюджети України на 2011 і подальші роки кошти на зазначені потреби не виділялися.

Не спостерігалось помітного прогресу і в ухваленні законопроекту «Про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів», хоча відповідні зобов'язання Уряд узяв на себе ще 23 листопада 2009 р.¹³ Хоча проект цього документа було розроблено ще в 2008 р.¹⁴, Міненерговугілля не виконало

¹² Загальна вартість створення запасів і вдосконалення інфраструктури була оцінена в 24,9 млрд грн.

¹³ *Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію* [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990

¹⁴ *Нафтогазбудінформатика* [Електронний ресурс] : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://www.ngbi.com.ua/>

завдання щодо його подання Кабінету Міністрів України в грудні 2012¹⁵ і липні 2015¹⁶ рр.

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 в 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»¹⁷ і був відхилений.

Згідно з пунктом 1.1.1 Плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС, Міненерговугілля мало в координації з секретаріатом Енергетичного Співтовариства розробити, а Кабінет Міністрів – ухвалити в грудні 2015 р. нормативно-правовий акт щодо вибраної Україною моделі запасів нафти й нафтопродуктів.¹⁸

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 має становити 1,97 млн т у нафтовому еквіваленті, зокрема 580 тис. т сирої нафти, 460 тис. т дизельного палива і 930 тис. т автомобільного бензину. Джерелом фінансування заходів зі створення цього запасу може стати додатковий збір з

¹⁵ *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

¹⁶ *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* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-p>

¹⁷ *Линник В.* Мнимая борьба с коррупцией, отсутствие реформ при пустых складах Госрезерва [Електронний ресурс] / Владимир Линник // Агропортал, 30 декабря 2016 г. – Режим доступа : <http://agroportal.ua/publishing/lichnyi-vzglyad/mnimaya-borba-s-korrupsiiei-otsutstvie-reform-pri-pustykh-skladakh-gosrezerva/>

¹⁸ *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

учасників ринку нафтопродуктів у розмірі 0,40 грн із кожного реалізованого в 2017-2023 рр. літра автомобільного бензину та дизельного палива.

Така пропозиція спричинила жваве обговорення в українських засобах масової інформації. Зокрема, було висловлено побоювання, що модель формування резерву не враховуватиме інтереси максимальної кількості учасників ринку. Зазначалося, що відповідальність за створення ефективного механізму створення запасів має нести, насамперед, Уряд, а не платники податків.¹⁹ 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 і продажу нафти й нафтопродуктів, укладання угод з учасниками ринку і Держрезервом на зберігання продукції, а також підписання опціонних контрактів на її постачання за запитом.²⁰

Усупереч цим рекомендаціям, Держрезервом було розроблено і погоджено з Мінекономрозвитку і Міненерговугілля проект розпорядження Кабінету Міністрів України «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 сирової нафти і нафтопродуктів».

Згідно з останньою редакцією цього документа²¹, Кабміну буде запропоновано визначити Держрезерв відповідальним за «організацію роботи та виконання заходів плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС» замість Міненерговугілля й перенести терміни:

¹⁹ Від ефективності моделі формування нафторезерву залежатимуть і ціни на пальне – експерт [Електронний ресурс] / Українські національні новини, 13 червня 2016 р. – Режим доступу : <http://www.unn.com.ua/uk/news/1578792-vid-efektivnosti-modeli-formuvannya-naftorezervu-zalezhatimut-i-tsinina-palne-ekspert>

²⁰ *Украине* понадобится более \$1 млрд для создания стабзапаса нефти и нефтепродуктов – эксперт [Електронний ресурс] / Интерфакс-Украина, 27 мая 2016 г. – Режим доступа : <http://interfax.com.ua/news/economic/346294.html>

²¹ 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

– ухвалення нормативно-правового акта Кабміну щодо моделі мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2015 на грудень 2017 р.;

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

– реалізації всіх передбачених планом організаційних заходів – на період після набуття чинності законом «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів»²².

Хоча новий план імплементації Директиви 2009/119/ЄС ще не схвалено, на офіційному сайті Держрезерву вже зазначено, що агентство є «головним виконавцем у впровадженні реформи по формуванню стратегічних запасів нафти та нафтопродуктів»²³. Базою для їхнього формування має стати підприємство під умовною назвою «Нафторезерв».

Цей галузевий холдинг пропонується створити, об'єднавши шість комбінатів державної системи зберігання бензину, дизельного та авіаційного палива – «Астра» (Чернігівська обл.), «Рекорд» (Житомирська обл.), «Естафета» (Хмельницька обл.), «Планета» (Харківська обл.), «Зірка» і «Бердянськ» (Запорізька обл.) – сумарним обсягом зберігання «до 1 млн т»²⁴. Утворене підприємство «необхідно корпоратизувати, перетворити в публічне акціонерне товариство, а потім частково продати, зберігши за державою контрольний пакет». Потужності консолідованої компанії будуть здатними забезпечити зберігання близько половини обсягу резервів, установленого вимогами Директиви 2009/119/ЄС. Решту «необхідно розміщувати на ринку»²⁵.

²² При цьому при Держрезерві в червні 2017 року створено нову міжвідомчу робочу групу для розроблення нормативно-правових актів, передбачених планом імплементації, замість утвореної наказом Міненерговугілля від 2 липня 2015 року № 412.

²³ Державне агентство резерву України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://rezerv.gov.ua/>

²⁴ Голова Держрезерву Вадим Мосійчук розповів Liga.net про новий та значно кращий Держрезерв [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=169769&cat_id=45334

²⁵ Глава Госрезерва: «Мы подали в суд на блокировку всех счетов «Трейд Коммодити» – Интервью Oil News [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=169841&cat_id=45334

Оскільки всі шість державних комбінатів, які планується задіяти для виконання вимог Директиви 2009/119/ЄС, призначені для зберігання бензину, дизельного та авіаційного палива, не виключено, що йдеться про чергову плутанину, адже внаслідок неусталеності української термінології вітчизняні політики й державні службовці не завжди розрізняють поняття державного матеріального резерву й мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів, стабілізаційного запасу й мобілізаційного резерву, що призводить до помилок у формуванні й реалізації державної політики в цій сфері.

При цьому, попри наміри Держрезерву придбати в 2017 р. 103 тис. т дизельного палива, 51 тис. т автомобільного бензину і 580 тис. т сирової нафти²⁶, заплановано закупівлю лише «20...30 тис. т палива усіх марок».²⁷

Згідно з завданням 1.2.4 Плану імплементації Директиви 2009/119/ЄС, Міненерговугілля було також доручено затвердити проектну документацію на спорудження резервуарів, яких не вистачає для зберігання мінімальних запасів нафти й нафтопродуктів у повному обсязі²⁸. У рамках цієї роботи, на 2016 р. було «заплановано будівництво двох резервуарів для зберігання нафти місткістю 50 тис. т кожний»²⁹. Проте в їхнє зведення було вкладено лише 55 % запланованих коштів, а терміном завершення робіт визначено 2017 р.³⁰ Відсутні будь-які відомості й про анонсовані в грудні 2015 р. плани будівництва протягом 21 місяця у с. Смільне Бродівського району Львівської

²⁶ *Держрезерв* взяв участь у щорічній конференції «Ринок нафти в Україні 2016» [Електронний ресурс] / Державне агентство резерву України : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.gosrezerv.gov.ua/reserv/control/uk/publish/article?art_id=167629&cat_id=45334

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

²⁸ *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

²⁹ *Інтерв'ю* генерального директора ПАО «Укртранснафта» [Електронний ресурс] / Укртранснафта : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.ukrtransnafta.com/ru/press_center/company_news/?id=191

³⁰ *Акт* планової перевірки дотримання ПАТ «Укртранснафта» Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog8/naftogas/2017/Akt-Ukrtransnafta_19.06.2017-95.pdf

області резервуару для зберігання 50 тис. куб. м нафти³¹. Натомість зазначено, що, за станом на 31 грудня 2016 р., корисна місткість 11 резервуарних парків ПАТ «Укртранснафта» (79 резервуарів) становила 545 тис. куб. м, що вдвічі менше, аніж номінальна (1083 тис. куб. м) (без урахування 24 резервуарів, виведених з експлуатації, зокрема в ремонт або для експертного обстеження). При цьому в 2016 р. відремонтовано лише 4 резервуари³².

Таким чином, попри певні здобутки, Україна досі не наблизилася до створення нафтових резервів, хоча відповідну роботу було розпочато ще до набуття членства нашої країни в Енергетичному Співтоваристві.

Цільові стани формування в Україні нафтового та енергетичного резервів

Резерв нафти і нафтопродуктів має формуватися в розрахунку на 90-денне споживання за звичайного рівня попиту. Оскільки цей процес є тривалим і затратним, запаси варто створювати поетапно, одночасно з розробленням відповідних механізмів фінансування.

Резерв пропонується формувати за змішаною державно-приватною моделлю, відповідно до якої управління запасами здійснюватиме спеціальна агенція (асоціація), до складу якої входитимуть учасники ринку й представники органів державної влади.

Оскільки структура резервів має передбачати оперативне реагування на швидку зміну зовнішнього середовища, створювати запаси нафти сирові вітчизняного видобутку (в обсязі 25 % його річного споживання) на першому етапі формування мінімальних резервів є недоцільним.

³¹ Про схвалення ТЕО «Будівництво резервуару вертикального сталевого з плавучою покрівлею РВСПП-50 000 № 2 ЛВДС «Броди» у с. Смільне Бродівського району Львівської області»: наказ Міненерговугілля від 26 липня 2016 року № 468 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України : офіційний сайт. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245131366>

³² Акт планової перевірки дотримання ПАТ «Укртранснафта» Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами [Електронний ресурс] / НКРЕКП : офіційний сайт. – Режим доступу : http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog8/naftogas/2017/Akt-Ukrtransnafta_19.06.2017-95.pdf

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 в їх нинішньому розумінні призведе до створення структури, недостатньою для гарантування енергетичної безпеки 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);

- кожен споживач повинен мати можливість у різний час використовувати різні джерела, при цьому структура енергоспоживання на місцях має визначатися, виходячи з економічної й екологічної доцільності;

- виробництво палива та енергії має бути децентралізоване, а енергетичні потоки – розукрупнені;

- 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 Держрезервом України, вимагаючи ширшого залучення 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 й реалізації додаткових регуляторних, організаційних і технічних заходів³³.

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

– страхові резерви природного газу у розмірі 10 % від запланованого місячного обсягу постачання споживачам, які будуть створені постачальниками за власні чи залучені кошти³⁴ (встановлений);

– 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 зберігання³⁵, а незнижувані запаси вугілля в обсязі близько 1 млн т формують лише ТЕС³⁶).

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:

³³ 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.

³⁴ 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>

³⁵ 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/

³⁶ 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>

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 їхнього формування, зберігання, розблокування (використання) та оновлення.

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

- створення органу управління, що 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 цільових запасів країни.

3. Створити систему оприлюднення інформації про формування, зберігання, розблокування (використання), оновлення резервів.

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

Зокрема, для зберігання сирової нафти, окрім резервуарів нафтопереробних заводів і магістральних нафтопроводів, можуть бути використані підземні сховища (зокрема, у Солотвині Івано-Франківської області, Гоголевому і Лубнах Полтавської області). Після розпаду СРСР ці природні резервуари загальною місткістю до 3 млн т (50...200 тис. куб. м кожний) виявилися непотрібними, хоча в 1990-х Інститут геологічних наук НАН України розробив проект програми їхнього використання. У пояснювальній записці до нього підкреслювалося, що відповідне облаштування сольових каверн Дніпровсько-Донецької западини, Закарпаття і Прикарпаття, а також дельти Південного Бугу коштуватиме на 30 % дешевше, аніж будівництво наземних нафтобаз.

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, що не мають достатніх резервів, міжнародними банками, зокрема GoldmanSachs, під 2...3 % річних³⁷.

Висновки

1. Посилення залежності від зовнішніх постачань нафтопродуктів, передусім із країн Митного Союзу, обумовлює необхідність прискорення робіт зі створення в Україні нафтових резервів, вимоги до яких встановлені Директивою 2009/119/ЄС.

2. Попри важливість задачі формування нафтових резервів у контексті гарантування національної безпеки й забезпечення сталого функціонування критичної інфраструктури, темпи імплементації Директиви 2009/119/ЄС в Україні є незадовільними.

3. Взяті країною зобов'язання можна виконати, застосовуючи різні організаційно-правові та економічні механізми, з яких найкращим вбачається державно-приватне партнерство.

4. Потребує якнайшвидшого вирішення питання вибору моделі створення нафтових резервів та ухвалення нормативно-правових актів, що врегулюють механізми та умови формування резервів, їхнього зберігання, розблокування (використання) та оновлення.

5. Оскільки наявність лише нафтових резервів в їх нинішньому розумінні не гарантує енергетичну безпеку і не забезпечить надійне

³⁷ Така пропозиція надходила до Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» в травні 2012 року.

функціонування критичної інфраструктури, імплементацію Директиви 2009/119/ЄС варто здійснювати одночасно з формуванням запасів палива та енергії всіх видів, а також надлишку маневрових потужностей в енергетиці.

Рекомендації

1. Кабінету Міністрів України

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

1.2. Оновити строки виконання завдань плану імплементації на основі процедур аналізу політики.

1.3. Затвердити відповідальними виконавцями завдань, що потребують підготовки законопроектів (зокрема, «Про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів», «Про стратегічні резерви»), центральні органи виконавчої влади, що формують політику у відповідній сфері.

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

2. Міністерству зовнішніх справ України

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

3. Міністерству економічного розвитку й торгівлі

3.1. Провести інвентаризацію потужностей зберігання нафти сирової, бензину автомобільного, дизельного та авіаційного палива, скрапленого нафтового газу, наявних у структурі Державного агентства резерву України.

3.2. Заборонити Державному агентству резерву України здійснювати реорганізацію, перепрофілювання, змінювати форму господарювання й ступінь підпорядкування комбінатів державної системи зберігання нафти й

нафтопродуктів до ухвалення законопроектів «Про мінімальні запаси нафти й нафтопродуктів», «Про стратегічні резерви».

4. Міністерству енергетики та вугільної промисловості України

Провести інвентаризацію потужностей зберігання нафти сирової, бензину автомобільного, дизельного та авіаційного палива, скрапленого нафтового газу, наявних у структурі ПАО «Укртранснафта».

5. Міністерству екології та природних ресурсів України

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

Рябцев Г.Л.,

відділ енергетичної та техногенної безпеки,
Національний інститут стратегічних досліджень,

Жовтень 2017 р.