



РЕФОРМА РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ

ЧИ ВСТИГНЕМО?

березень 2018

Ця публікація була розроблена за сприяння Європейського Союзу в рамках Ініціативи EU4Energy та за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

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

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



EU4Energy



НОВИЙ ЗАКОН – НОВА МОДЕЛЬ РИНКУ

13 КВІТНЯ 2017 РОКУ ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ УХВАЛИЛА ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО РИНОК ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ». ЦИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНА ВИРІШИЛА ВІДМОВИТИСЯ ВІД ІСНУЮЧОЇ МОДЕЛІ «ЄДИНОГО ПОКУПЦЯ-ПРОДАВЦЯ» ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ, ФУНКЦІЇ ЯКОГО ВИКОНУЄ ДП «ЕНЕРГОРИНОК», А ЦІНИ РЕГУЛЮЮТЬСЯ НКРЕКП, - НА КОРИСТЬ КОНКУРЕНТНОЇ ЛІБЕРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ, ПЕРЕДБАЧЕНОЇ ІІІ ЕНЕРГЕТИЧНИМ ПАКЕТОМ ЄС.

Модель ринку, яку запозичує Україна, є базовою для європейського енергетичного простору та засновується на низці сегментів, а саме: ринку прямих договорів, ринку «на добу наперед», внутрішньодобовому ринку та балансуєчому ринку, ринку допоміжних послуг.

Слід зазначити, що це вже друга спроба реформування ринку електроенергетики за останні роки. У жовтні 2013 р. Верховна Рада України ухвалила закон «Про засади функціонування ринку електричної енергії України»¹, який пропонував схожу модель ринку, базово підходив під вимоги Другого енергетичного пакету ЄС. Однак документ не був прийнятий до виконання Урядом та Регулятором, та скасований із прийняттям нового Закону «Про ринок електричної енергії».

Прийняттю Закону «Про ринок електричної енергії» передувала значна робота. До його проекту у Комітет ПЕК Верховної Ради України надійшло більше 1100 правок та пропозицій², які були розглянуті, проголосовані та частково враховані³. До роботи над проектом Закону активно залучались фахівці Секретаріату Енергетичного Співтовариства. Значну роботу провели українські фахівці – юристи, інженери, економісти. Плідно працювала група на чолі з Головою підкомітету з питань електроенергетики парламентського Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки Левом Підлісецьким.

Прийнятий Закон передбачає два роки підготовчого періоду протягом якого мають бути впровадженні всі сегменти ринку та рік перехідного періоду після якого розпочнеться повноцінне функціонування нового ринку.

Законом передбачені організаційні заходи із сертифікації Оператора системи передачі (ДП НЕК «Укренерго»), розділення (анбандлінгу) облэнерго на операторів систем розподілу та постачальників. На базі ДП «Енергоринок» будуть створені та виділені Оператор ринку та Гарантований покупець («Енергоринок» продовжить існування як юридична «оболонка» для збору старих боргів та в подальшому буде ліквідоване).

Оператор системи передачі буде виконувати наступні функції: передача електроенергії високовольтними мережами, диспетчеризація, оператор балансуєчого ринку, оператор ринку допоміжних послуг, адміністратор розрахунків, адміністратор комерційного обліку.

Для виконання зазначених функцій має бути закуплене програмне забезпечення, орієнтовний час розробки та тестування якого може складати до 24 місяців. «Укренерго» опублікувало запрошення до участі у тендері на поставку програмного та апаратного забезпечення для запуску нового ринку ще 19 вересня 2017 року⁴, проте, враховуючи відсутність затверджених правил ринку та кодексу комерційного обліку, «Укренерго» було вимушене декілька разів переносити розкриття тендерних пропозицій.

Закон України «Про ринок електричної енергії» набрав чинності після його підписання Президентом України та публікації – 11 червня 2017 року. Імплементация Закону передбачає ряд ключових заходів, що мають бути реалізовані та може бути розділена на етапи.

1 <http://zakon.rada.gov.ua/go/663-18>

2 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58829&pf35401=420036>

3 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=58829&pf35401=421033>

4 <https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/03/Zaproshehnyya-do-uchasti-v-tor-gah-19.09.2017.pdf>

ЗАХОДИ ТА ЕТАПИ РЕФОРМУВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ УКРАЇНИ

На підготовку до переходу на нову модель ринку електричної енергії відведено зовсім небагато часу, протягом якого має бути розроблено та прийнято більше 100 нормативно-правових актів вторинного законодавства⁵, здійснені організаційні та структурні перетворення, закуплене та протестоване програмне забезпечення тощо. Відповідно, 2018 рік для реформування буде вирішальним, адже він покаже чи дійсно відбувається підготовка до масштабного перетворення енергоринку.

ВТОРИННЕ ЗАКОНОДАВСТВО

НКРЕКП, яка відповідальна за розробку та прийняття більшості вторинного законодавства, активно готувала проекти нормативно правових актів минулого 2017 року, але публічні слухання частини з них було відкладено у зв'язку із відсутністю кворуму Регулятора. Лише в кінці 2017 року, після відновлення кворуму, НКРЕКП тимчасовим складом затвердила низку ліцензійних умов провадження господарської діяльності для суб'єктів нової моделі ринку електричної енергії. Серед них: ліцензійні умови провадження господарської діяльності з постачання електричної енергії споживачу⁶, ліцензійні умови провадження господарської діяльності зі здійснення функцій оператора ринку⁷, ліцензійні умови провадження господарської діяльності з виробництва електричної енергії⁸, ліцензійні умови провадження господарської діяльності з перепродажу електричної енергії (трейдерської діяльності)⁹, ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розподілу електричної енергії¹⁰, ліцензійні умови провадження господарської діяльності зі здійснення функцій гарантованого покупця¹¹.

5 http://kc.er.gov.ua/index.php/main/get_file/294

6 <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v1469874-17>

7 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1466874-17>

8 <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v1467874-17>

9 <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/v1468874-17>

10 <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v1470874-17>

11 <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/>

У лютому 2018 року відбулися відкриті слухання з обговорення ключових проектів актів вторинного законодавства¹², а саме: Правил ринку, Правил ринку "на добу наперед" та внутрішньодобового ринку, Кодексу системи передачі, Кодексу системи розподілу, Кодексу комерційного обліку електричної енергії, Правил управління обмеженнями та Порядку розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів, Методики формування плати за приєднання до системи передачі та систем розподілу.

До проектів вищезазначених документів надійшла велика кількість пропозицій та зауважень, що спричинило жваві обговорення серед учасників ринку й зацікавлених юридичних осіб. З одного боку, значна кількість правок свідчить про зацікавленість та активність стейкхолдерів, а з іншого, може свідчити про неоднозначність деяких положень (незадовільну якість) проектів. Відзначаємо також той факт, що через брак часу НКРЕКП проводило обговорення різних проектів актів вторинного законодавства паралельно¹³, що не давало можливості зацікавленим сторонам взяти участь в обговоренні всіх проектів.

Зазначимо, що ключові акти вторинного законодавства, згідно Закону «Про ринок електричної енергії», мають бути затверджені Регулятором до 11 березня 2018 року.

15 вересня 2017 року, тобто через 5 місяців після прийняття Закону, почав роботу Координаційний центр із забезпечення запровадження нового ринку електричної енергії під керівництвом Віце-прем'єр-міністра України Володимира Кістіона та в.о. Голови Комітету Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки Олександра Домбровського.¹⁴ Наразі робота Координаційного центру вже набрала обертів: проводяться щомісячні засідання, моніториться план-графік впровадження нової моделі ринку, узгоджуються дії між відповідними міністерствами.

Попри значні зусилля, необхідно зазначити, що Координаційний центр має труднощі з узгодженням законопроекту щодо особливостей погашення заборгованості за електричну енергію, що утворилася на оптовому ринку електричної

[v1471874-17](http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=7316)

12 <http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=7316>

13 <http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=7315>, <http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=7316>, <http://www.nerc.gov.ua/index.php?news=7317>

14 http://kompek.rada.gov.ua/news/main_news/73227.html

енергії. Законопроект мав бути внесений на розгляд Верховної Ради протягом трьох місяців з дня набрання чинності Закону «Про ринок електричної енергії», однак вже п'ятий місяць триває узгодження позицій Міністерства фінансів України та Міністерства енергетики та вугільної промисловості України. Міненерговугілля пропонує замінити акциз на електроенергію, який надходить в державний бюджет, на цільову надбавку для покриття боргів та пропонує ряд механізмів покриття боргів через залучення коштів державного бюджету та/або облігацій внутрішнього займу. Мінфін пропонує ввести цільову надбавку до ціни електроенергії для поступового покриття боргів та категорично проти покриття боргів за рахунок державного бюджету.

На етапі довгого погодження знаходиться також проект постанови Уряду про надання підтримки виробникам, що здійснюють комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях (ТЕЦ)¹⁵. Документ мав бути затверджений Урядом в минулому році, але станом на кінець лютого 2018 року постанова досі не прийнята.

Проектом постанови передбачається, що тимчасова підтримка виробника, що здійснює комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на ТЕЦ, надається шляхом запровадження державної регульованої ціни на електричну енергію, вироблену на такій ТЕЦ, на строк реконструкції та/або модернізації та повернення залучених з цією метою коштів, але не більше граничного строку - до 1 липня 2024 року.

Для обговорення та опрацювання зауважень і пропозицій до проектів постанов НКРЕКП створено також Проектний офіс з робочими підгрупами, підпорядковані Координаційному центру. Офіс працює над проектами нормативно-правових актів, що були оприлюднені у грудні 2017 року: «Про затвердження Кодексу системи передачі»¹⁶, «Про затвердження Кодексу систем розподілу»¹⁷, «Про затвердження Методики (порядку) формування плати за приєднання до системи передачі та систем розподілу»¹⁸, «Про затвердження Правил ринку»¹⁹, «Про затвердження Правил ринку «на добу наперед»

та внутрішнього добового ринку»²⁰, «Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії»²¹, «Про затвердження Порядку складання, подання, погодження, оприлюднення програми відповідності оператора системи розподілу, звіту про її виконання та погодження уповноваженої особи з питань відповідності»²², «Про затвердження Кодексу комерційного обліку електричної енергії»²³.

На конкурсних засадах були обрані чотири консультанти з питань оптового ринку; впровадження роздрібного ринку; фінансів; техніко-програмного забезпечення системного оператора та оператора ринку. Консультант з юридичного забезпечення станом на кінець лютого 2018 року обраний не був.

Необхідно зазначити, що контракти з консультантами були укладені вже після закінчення строку на подання зауважень і пропозицій до вищезгаданих проектів нормативно-правових актів, отже доопрацювання цих проектів, скоріш за все, буде відбуватись після їх прийняття, шляхом внесення змін.

ЗАКУПІВЛЯ ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Нова модель ринку передбачає, що балансує ринку та ринок допоміжних послуг, ринок "на добу наперед" та внутрішньодобовий ринок починають діяти з 1 липня 2019 року. Для впровадження зазначених ринків необхідно придбати та протестувати програмне забезпечення.

Процес закупівлі програмного забезпечення «Укренерго» та «Енергоринку» наразі знаходиться на низькому старті. «Енергоринку» планує закупити послуги з аутсорсингу програмного забезпечення, необхідного для функціонування ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку. Планується також закупівля технічного забезпечення, необхідного для організації роботи ринку. Розкриття тендерних пропозицій з поставки та впровадження апаратного та програмного забезпечення для «Укренерго» має відбутись 16 березня 2018 року²⁴.

20 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30082>

21 <http://www.nerc.gov.ua/?id=29933>

22 http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Proekty/poekty_oznaky_regulatornyh_aktiv/2017/pr_271/pr_271_25.07.2017.pdf

23 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30042>

24 <https://ua.energy/wp-content/uploads/2018/02/Zaproshennya-do-uchasti-v-tor-gah-16.02.2017.pdf>

15 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245258953&cat_id=167475

16 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30089>

17 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30088>

18 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30090>

19 <http://www.nerc.gov.ua/?id=30081>

ЛІКВІДАЦІЯ ЗАБОРГОВАНОСТІ НА ОПТОВОМУ РИНКУ

Важливим елементом перехідного етапу підготовки до нового ринку є розв'язання проблеми боргів, мінімізація перехресного субсидування, належного регулювання.

Законом передбачено, що Регулятор до дати початку дії нового ринку електричної енергії повинен забезпечити відсутність перехресного субсидування між різними категоріями споживачів, але значного зменшення обсягів перехресного субсидування не спостерігається. Так наприклад, при розрахунках оптової ринкової ціни на лютий 2018 року сума дотаційних сертифікатів складає більше 3,8 млрд гривень за місяць²⁵.

Більше того, минулого року НКРЕКП прийняла постанову №972 від 27 липня 2017 року, якою була змінена ставка доходу на базу активів – один з ключових елементів стимулюючого тарифоутворення. Таким чином на нові та старі активи обленерго була встановлена єдина ставка прибутковості – 12,5%²⁶.

При подібних змінах, враховуючи дуже високу оцінку вартості активів обленерго²⁷, регуляторної бази виникають обґрунтовані сумніви щодо того, що власники обленерго будуть зацікавлені у капіталовкладеннях в модернізацію та оновлення мереж. Враховуючи низьку ставку на нові активи (нижче облікової ставки Національного Банку України, яка, починаючи з 02.03.2018 року складає 17%²⁸) привабливість інвестування в модернізацію мереж обленерго залишиться низькою, одночасно з великим зростаннями доходу обленерго за рахунок високої ставки прибутковості на старі активи.

Застосування до старих та нових активів ставки стимулюючого регулювання 12,5% призведе до значного підвищення вартості розподілу електроенергії, що буде закладено в кінцевий тариф для споживачів. За розрахунками обленерго, розміщеними на їх офіційних сайтах, вартість розподілу (передачу) електричної енергії зросте подекуди більше ніж в 3 рази²⁹, а кінцевий

25 <http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/postanovy/2018/p0125-d-2018.pdf>

26 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0972874-17>

27 http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Materialy_zasidan/2017/31.01.2017/p14_31-01-2017.pdf

28 https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=53647

29 <http://www.voe.com.ua/consumers/incentive/regulation/obgovorennya-proektu-taryfiv-na-rozpodil>

тариф для другого класу напруги (промислових споживачів) подекуди зросте більш ніж на 30%.

У випадку застосування регуляторної норми доходу 12,5% на стару базу активів вкотре зросте тариф для промисловості та, відповідно, збільшиться перехресне субсидування між промисловістю та населенням, що буде суттєвою перешкодою для запровадження (нового) ринку електричної енергії.

СЕРТИФІКАЦІЯ ОПЕРАТОРА СИСТЕМИ ПЕРЕДАЧІ

Минулого року Регулятор затвердив Порядок здійснення процедури сертифікації оператора системи передачі, згідно якого корпоратизація та відповідність вимогам Третього енергетичного пакету щодо володіння активами є ключовими вимогами.

22 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України ухвалив рішення про початок процесу корпоратизації ДП «НЕК «Укренерго» шляхом перетворення його у приватне акціонерне товариство (ПрАТ) зі 100% акцій у державній власності³⁰.

Водночас, зі слів керівництва «Укренерго», сертифікація ймовірно буде проведена не раніше кінця 2018 року, а передбачений Законом строк подання оператором системи передачі запиту на сертифікацію до Регулятора буде пропущений.

Разом з тим, Міненерговугілля вже оголосило про проведення конкурсного відбору на посади незалежних членів наглядової ради ДП НЕК «Укренерго»³¹. При цьому, формування Наглядової ради «Укренерго» до завершення корпоратизації компанії створює ризик проходження ще одного кола оновлення складу. «Укренерго» в свою чергу сподівається, що формування Наглядової ради буде завершено до кінця весни 2018 року.

РОЗДІЛЕННЯ (АНБАНДЛІНГ) ОБЛЕНЕРГО

Одним з найважливіших завдань цього року є розділення (анбандлінг) обленерго – відокремлення діяльності з розподілу від

[peredachu-ta-postachannya-0](http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/postanovy/2018/p0125-d-2018.pdf)

30 <https://ua.energy/osnovni-podiyi/uryad-uhvalyv-rishennya-pro-pochatok-korporatyzatsiyi-nek-ukrenergo/>

31 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245265601&cat_id=245196754

діяльності з постачання електричної енергії.

Закон «Про ринок електричної енергії» дає на розділення облэнерго 18 місяців, але вже через 7 місяців з моменту набрання чинності, тобто 11 січня 2018 року, НКРЕКП мала б отримати інформацію про здійснені заходи від облэнерго, кількість приєднаних споживачів до системи розподілу яких перевищує 100 000.

Новостворені суб'єкти господарювання з постачання електричної енергії споживачам, у строк не пізніше 11 червня 2018 року мають отримати ліцензію на постачання електричної енергії. Упродовж двох років з дня отримання

ліцензії на постачання електричної енергії, облэнерго буде виконувати функції постачальника універсальних послуг на закріпленій території. За цей час Уряд повинен розробити механізм та провести конкурс на «постачальника універсальних послуг», який би почав працювати після червня 2020 року.

На жаль, є великі сумніви в тому, що реорганізація буде здійснена у найближчі місяці. Більше того, відсутність інформації щодо кроків з розділення облэнерго ставить під питання втіленні статей 62, 63, 64 Закону, які набувають чинності 11 червня 2018 року.

ВИСНОВКИ

Враховуючи великий обсяг юридичних, технічних та організаційних заходів, що мають бути реалізовані для імплементації ЗУ «Про ринок електричної енергії», тимчасова відсутність кворуму НКРЕКП та затримка у створенні Координаційного центру із забезпечення запровадження нового ринку електричної енергії негативно відобразились на впровадженні реформи.

У вересні-грудні 2017 року НКРЕКП затвердила перші нормативно-правові акти по видах ліцензованої діяльності на ринку електроенергії та опублікувала проекти основних правил ринку та мережевих кодексів, остаточне прийняття яких планується у березні 2018 року.

Враховуючи наявність концептуальних зауважень з боку стейкхолдерів до проектів правил та кодексів існує велика ймовірність того, що навіть у разі прийняття, їх доопрацювання затягнеться на невизначений термін.

Побоювання щодо зриву термінів виконання також викликає факт, що обрання перших консультантів з Чехії та Словаччини для допомоги із впровадженням моделі нового ринку, запуск робочих груп та підгруп Проектного офісу Координаційного центру з обговорення основних правил ринку та кодексів відбувся вже після розробки, оприлюднення та спливу строку на подання пропозицій та зауважень до вищезазначених нормативно-правових актів.

Важливим питанням залишаються строки корпоратизації «Укрэнерго», особливо враховуючи заяви керівництва компанії про те, що його сертифікація буде проведена не раніше кінця 2018 року.

Разом з тим, Міненергугілля вже зараз оголосило конкурс на посади незалежних членів Наглядової ради ДП НЕК «Укрэнерго». При цьому, варто враховувати ризик того, що новостворена Наглядова рада після корпоратизації компанії, тобто її перетворення на приватне акціонерне товариство (ПрАТ), може бути знову змінена.

Таким чином, серед всього обсягу заходів, що мають бути здійснені для впровадження нової моделі ринку електричної енергії, наразі вже можна виділити основні проблемні місця:

- Наявність не врегульованої заборгованості на діючому ринку електроенергії та затримка у внесенні на розгляд Верховної Ради України законопроекту щодо особливостей погашення заборгованості за електричну енергію, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії;
- Відсутність прогресу в ліквідації перехресного субсидування між різними категоріями споживачів;
- Невизначеність з розділенням (анбандлінгом) облэнерго та затримка із заходами щодо корпоратизації НЕК «Укрэнерго» та отримання ним статусу сертифікованого оператора системи передачі;
- Значний час, необхідний для підготовки та закупівлі програмного та апаратного забезпечення для запуску нового ринку.

