

ПРОБЛЕМИ СТІЙКОСТІ АТОМНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ НОВОЇ МОДЕЛІ РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ

О. М. Суходоля, д-р наук з держ. упр., проф., завідувач
відділу критичної інфраструктури, енергетичної та екологічної безпеки
Д. Г. Бобро, к. фіз-мат. н., провідний науковий співробітник
відділу критичної інфраструктури, енергетичної та екологічної безпеки
центру безпекових досліджень Національного інституту стратегічних
досліджень

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Після запровадження нової моделі ринку електроенергії ситуація в атомній енергетиці не поліпшується, а набуває загрозливого характеру, головними причинами чого є:

- низька культура безпеки, коли рішення приймаються з порушеннями основних принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту;

- використання атомної енергетики у якості джерела субсидування низьких цін для окремих категорій споживачів (механізм ПСО) та компенсації високої вартості «зеленої» електроенергетики (яка знаходиться у приватній власності).

З метою забезпечення безперебійної та безаварійної роботи ядерної енергетики **рекомендується Кабінету Міністрів України спільно з НКРЕКП:**

- при розгляді та прийнятті рішень у сфері використання ядерної енергії забезпечити пріоритетність принципу культури безпеки;

- визначити механізм розв'язання проблеми боргів, накопичених в оптовому ринку електроенергії, зокрема перед оператором АЕС України – ДП «НАЕК «Енергоатом»;

- вжити заходів щодо вирішення проблемних питань, пов'язаних з механізмом ПСО та реалізацією зобов'язань держави перед виробниками електричної енергії з альтернативних джерел, що працюють за «зеленим» тарифом або аукціонною ціною;

- через можливі негативні наслідки для ринку електроенергії та механізму ПСО переглянути рішення, яке передбачає ліквідацію ДП «Гарантований покупець» та визначення ДП «НАЕК «Енергоатом» гарантованим покупцем електроенергії з 1 травня 2020 року.

ОБГРУНТУВАННЯ

Протягом останніх років від 50% до 55%, а в окремі періоди і до 60% електроенергії від її загального виробництва в Україні виробляється на АЕС, у зв'язку з чим вкрай важливо забезпечити їх безперебійну та безаварійну роботу. Оператором АЕС України є ДП «НАЕК «Енергоатом» (далі – «Енергоатом»).

Проблемні питання у сфері використання ядерної енергії неодноразово висвітлювалися в аналітичних матеріалах Національного інституту стратегічних досліджень^{1,2}. Проте, ситуація у цій сфері не тільки не поліпшується, а набуває загрозового характеру, головними причинами чого є:

1. Проблема дотримання культури безпеки³ в системі державного управління.

Про низьку культуру безпеки свідчить прийняття рішень з порушеннями основних принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту⁴, зокрема практика призначення тимчасово виконуючих обов'язки на керівні посади в установах та підприємствах атомної галузі, намагання змінити кваліфікаційні вимоги до керівника «Енергоатому»⁵ та керівників органів державного управління у сфері поводження з радіоактивними відходами, виключивши необхідність мати досвід роботи у сфері використання ядерної енергії та відповідну освіту⁶. У своєму листі від 7 квітня 2020 р. Громадська рада при Державній інспекції ядерного регулювання України наполягає на необхідності негайного проведення конкурсів і призначення постійних і кваліфікованих

¹ Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. Серія «Національна безпека», № 2/2019. Роль та місце атомно-промислового комплексу України в контексті забезпечення енергетичної незалежності та суверенітету держави. Див.: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BOBRO%20NATIONAL%20SECURITY%20%23%20%202019.pdf>

² Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. Серія «Національна безпека», № 6/2019. Низьковуглецева енергетика: стан та стратегічні пріоритети розвитку в Україні. Див.: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/analit-bobro-1.pdf>

³ Культура безпеки – набір характеристик і особливостей діяльності організації і поведінки окремих осіб, який встановлює, що проблемам безпеки використання ядерної енергії як таким, що мають вищий пріоритет, приділяється увага, визначена їх значущістю.

⁴ Основи державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту визначені з урахуванням рекомендацій МАГАТЕ та встановлені Законом України "Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку". Див.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80>

⁵ Оголошення про проведення конкурсного відбору на посаду президента ДП «Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом». 02.03.2020 <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e4e3d144-9863-417e-b125-8f364c7f3b42&title=OgoloshenniaProProvedenniaKonkursnogoVidboruNaPosaduPrezidentaDpnatsionalnaAtomnaEnergogeneruiuchaKompaniiaenergoatom>

⁶ <http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/452514>

керівників Державного агентства України з управління зоною відчуження, «Енергоатому» і Державного спеціалізованого підприємства «Чорнобильська АЕС»⁷.

2. Вади державної політики щодо атомно-промислового комплексу та поводження з радіоактивними відходами.

Стан справ із заборгованістю за вироблену продукцію, наміри щодо покладання спеціальних зобов'язань на «Енергоатом» в умовах нового ринку електроенергії свідчать, що атомна енергетика використовується в якості «дійної корови» та забезпечує приховане перехресне субсидування теплової та альтернативної енергетики, яка знаходиться у приватній власності.

Залишилися нереалізованими схвалена розпорядженням КМУ від 9 листопада 2016 р. № 943-р Концепція Державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу на період до 2020 року та План заходів щодо її реалізації, затверджений розпорядженням КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1021-р, які передбачали розвиток уранового та цирконієвого виробництва, будівництво заводу з фабрикації тепловидільних збірок, розвиток підприємств атомної промисловості та стабілізацію їх фінансового становища.

Питання функціонування і розвитку ядерної енергетики нерозривно пов'язані з питаннями поводження з радіоактивними відходами (далі – РАВ). Для цього в Україні створена і діє достатньо ефективна система поводження з РАВ, створено Державний фонд поводження з РАВ. Водночас, протягом останніх років кошти цього фонду витрачалися переважно не на заходи зі створення об'єктів поводження з РАВ, передбачені порядком використання коштів цього фонду, а на фінансування поточної діяльності в Чорнобильській зоні відчуження. Тим самим, «Енергоатом», який є основним наповнювачем Державного фонду поводження з РАВ, фактично фінансує й підприємства в Чорнобильській зоні відчуження, водночас постаючи перед загрозою зриву передачі своїх РАВ на довготривале зберігання та захоронення, оскільки саме з цього фонду мало б фінансуватися будівництво в зоні відчуження об'єктів для довготривалого зберігання та захоронення РАВ.

3. Незавершеність запровадження нової моделі ринку електроенергії.

Оптовий ринок електроенергії, який існував до моменту введення нової моделі ринку, не був досконалою моделлю для його учасників. Накопичення взаємної заборгованості тривало роками, а шляху вирішення цієї проблеми не було знайдено. Станом на 31.08.2019 р. дебіторська заборгованість ДП «Енергоринок» складала 30,9 млрд грн, а кредиторська заборгованість – 28,1 млрд грн. Понад 40 % зазначеної заборгованості припадало на «Енергоатом», якому заборгували близько 12 млрд гривень. При запровадженні нової моделі ринку у липні 2019 року

⁷ Звернення Громадської ради при Держатомрегулюванні. 10.04.2020.
<http://www.snrc.gov.ua/nuclear/uk/publish/article/457146>

розв'язання проблеми заборгованості було відкладено до прийняття закону про особливості її погашення.

Відповідний законопроект, поданий КМУ ще у 2018 році, був відкликаний у серпні 2019 року⁸. У листопаді 2019 р. зареєстровано новий проект закону про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії⁹. Проте, як зазначило Головне науково-експертне управління Апарату ВР України, ще 23 червня 2005 року Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», в якому передбачено запровадження спеціального режиму погашення заборгованості, яка створилася за участю підприємств паливно-енергетичного комплексу. При цьому хоча парламент неодноразово продовжував строки врегулювання заборгованості шляхом внесення змін до зазначеного Закону, питання погашення відповідної заборгованості так і не вирішено. Тому, на думку Управління, створення спеціального порядку розрахунків історично зарекомендувало себе як непрозорий та неефективний спосіб врегулювання заборгованості, а отже, варто шукати інші, більш ефективні, механізми вирішення питання погашення заборгованості підприємств ПЕК¹⁰.

З моменту запровадження нової моделі ринку електроенергії ситуацію для «Енергоатому» суттєво ускладнює рішення Уряду щодо покладання спеціальних обов'язків із забезпечення електроенергією населення в умовах нового конкурентного ринку електроенергії за регульованим тарифом (PCO). Постанова КМУ від 05.06.2019 р.¹¹ передбачала, що 60% електроенергії «Енергоатому» відпускається ним за тарифом, що встановлює НКРЕКП. Відповідно, 40% електроенергії «Енергоатом» міг продавати на різних сегментах ринку за конкурентними цінами, а отриманих коштів мало вистачити на всі потреби «Енергоатому». Проте вже 12.06.2019 р. в цю постанову Урядом були внесені зміни, згідно з якими «Енергоатом» зобов'язали продавати до 90% електроенергії АЕС за встановленими НКРЕКП тарифами.

Тим самим, по-перше, «Енергоатом» фактично виключений з конкурентного ринку електроенергії, а по-друге, в рамках ринку електроенергії з'явився корупціогенний ресурс в обсязі вартості різниці кількох десятків млрд кВт·годин

⁸ Проект Закону про особливості погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63830

⁹ Проект Закону про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії

¹⁰ <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67296&pf35401=512097>

¹¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 року №483 «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2019-%D0%BF>

електроенергії, отриманої Гарантованим покупцем за низьким тарифом АЕС, та реальної вартості цієї електроенергії на ринку.

На сьогодні, за умовами ПСО, «Енергоатом» має продавати Гарантованому покупцю за граничними цінами 56,67 коп. за кВт-год. (без ПДВ) 85% прогнозного обсягу електроенергії, у той час як для населення Гарантований покупець має продавати за фіксованою, регульованою державою ціною 75 коп. за кВт-год (без ПДВ).

Гарантований продавець виставляє на ринок віртуальні сумарні обсяги електричної енергії, сформованої із енергії ВДЕ, АЕС та ГЕС. Отримані прибутки від продажу електроенергії населенню та на інших сегментах ринку (на добу наперед, балансуєчому ринку) Гарантований покупець мав спрямовувати на компенсацію високих «зелених» тарифів для ВДЕ, які у середньому сягають 5 гривень за кВт-год.

Протягом 2019 року спостерігалось різке зростання обсягів електроенергії ВДЕ (станом на 1 січня 2020 р. встановлена потужність ВДЕ сягнула 6378,558 МВт, а виробництво електроенергії – 5605,378 млн кВт-год)¹², що призвело до виникнення проблем із накопиченням ресурсу для розрахунків з усіма постачальниками. Зростання частки ВДЕ у балансі, вимога щодо продажу електроенергії за фіксованими цінами (субсидія домогосподарствам), наростання небалансів у системі призвело до формування дефіциту коштів у Гарантованого покупця¹³. За розрахунками Міністерства енергетики та захисту навколишнього середовища, з урахуванням обсягів виробництва електроенергії об'єктами альтернативної «зеленої» енергетики дефіцит коштів Гарантованого покупця у 2020 році очікується вже на рівні 24 млрд грн.

Зростання дефіциту ресурсу Гарантованого покупця також зумовлено затримками із запровадженням повноцінного балансуєчого ринку та ринку допоміжних послуг, а також маніпуляціями учасників на ринку «на добу наперед»¹⁴.

При цьому Гарантований покупець не виконує власного обов'язку відповідати за баланс електричної енергії з боку виробників «зеленої» електроенергії¹⁵, а розрахунки за придбану в АЕС та ГЕС електроенергію робляться ним в останню чергу.

З січня 2020 року у Гарантованого покупця почалися фінансові проблеми, що призвели до порушення термінів оплати за електроенергію «Енергоатому», а згодом

¹²

http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/elektro/energo_pidpnyemstva/stat_info_zelenyi_taryf/2019/stat_zelenyi-taryf.12-2019.pdf

¹³ Про обмеження відпуску атомної електроенергії для виконання спецобов'язків.

<https://www.gpee.com.ua/main/news?id=273>

¹⁴ Гарантований покупець отримує збитки через ситуацію на ринку.

<https://www.gpee.com.ua/main/news?id=270>

¹⁵ Гарантований покупець викуповує всю електроенергію, яка виробляється ВДЕ у будь-який момент часу, що впливає на структуру вироблення енергії АЕС та ГЕС (примушує їх працювати у не планових режимах) та стає основною проблемою формування небалансу на ринку (невідповідність фінансових платежів).

і до накопичення боргу. Так, за відпущену електроенергію в лютому 2020 року Гарантований покупець заборгував «Енергоатому» 3 млрд грн. Рівень оплати за березень становив лише 40%, борг за березень – 2,3 млрд грн.

Таким чином, за лютий-березень 2020 року борг Гарантованого покупця перед «Енергоатомом» сягнув 5 млрд грн. Заборгованість «Укренерго» перед «Енергоатомом» за договором купівлі-продажу електричної енергії для врегулювання небалансів та послуг з балансування становить близько 400 млн грн. Тобто за продану електроенергію «Енергоатом» недоотримує орієнтовно половину коштів. І це в умовах, коли механізм покладання спеціальних обов'язків не забезпечує покриття економічно-обґрунтованих витрат «Енергоатому»¹⁶.

Реагуючи на проблему, у січні 2020 року «Енергоатом» вимагав від Гарантованого покупця змінити графіки розрахунків за електроенергію, зокрема сплачувати 85% коштів, отриманих від продажу електроенергії попередньої доби, вже наступного дня (раніше – 65%); на 90% забезпечити оплату всієї електроенергії не пізніше останнього числа місяця (раніше – 75%); остаточний платіж за електричну енергію проводити до 5 числа наступного місяця (раніше – не пізніше 10 числа наступного місяця). З 12 лютого 2020 р. «Енергоатом» обмежив продаж електричної енергії Гарантованому покупцю на 25%, а з 1 квітня – до 40% обсягу продажу електроенергії¹⁷.

Таким чином, внаслідок затримок із повноцінним запровадженням всіх складових нової моделі ринку електроенергії зростає непрозорість взаєморозрахунків на ринку та недовіра між учасниками, чим дискредитується сама ідея формування нового конкурентного ринку.

Іншою причиною погіршення ситуації є збереження системи субсидування на ринку, а саме ПСО та високі «зелені» тарифи.

Дальше зволікання з вирішенням цих стратегічно важливих питань не дозволить стабілізувати ситуацію на енергетичному ринку електроенергії, зокрема забезпечити стійкість функціонування «Енергоатому».

Прикладом уникнення вирішення проблеми є наміри щодо ліквідації ДП «Гарантований покупець» та визначення «Енергоатому» гарантованим покупцем електроенергії з 1 травня 2020 року. Таке рішення лише ускладнить функціонування ринку електроенергії та виконання ПСО. Проект Енергетичної безпеки України USAID за результатами аналізу цієї пропозиції зазначає¹⁸:

¹⁶ Енергоатом: критична ситуація на енергоринку вимагає негайних і рішучих дій
http://www.energoatom.com.ua/ua/press_centra-19/novini_kompanii-20/p/energoatom_kriticna_situacia_na_energorinku_vimagae_negajnih_i_risucih_dij-45921

¹⁷ Енергоатом обмежив відпуск електричної енергії Гарантованому покупцю.
http://www.energoatom.com.ua/ua/press_centra-19/novini_kompanii-20/p/energoatom_obmeziv_vidpusk_elektricnoi_energii_garantovanomu_pokupcu-45912?fbclid=IwARQWbDzMKaDnlWSxelm5IAFiB4rnMzICh-lbX5dsfSa9sk0NBVb50WLUpl

¹⁸ USAID Проект енергетичної безпеки. Аналіз та рекомендації щодо можливої ліквідації ДП «Гарантований покупець».

✓Надання функцій гарантованого покупця учаснику оптового ринку порушує незалежність оператора спеціальних обов'язків, що може призвести до невиконання призначених функцій. «Енергоатом» матиме конфлікт інтересів при розподілі коштів на виконання спеціальних обов'язків, особливо за наявності фінансового дефіциту або затримки коштів.

✓Заміна діючого товарного ПСО на фінансове ПСО передбачає продаж більшого обсягу електричної енергії «Енергоатомом» на ринках електроенергії. Введення нового фінансового ПСО без належного опрацювання, перш ніж в Україні буде створений добре регульований, функціонуючий та прозорий ринок двосторонніх договорів, може призвести до краху ринку «на добу наперед». Це також збільшить поточну концентрацію ринку електричної енергії та зменшить його прозорість. У зв'язку з цим, нещодавнє формування цін на ринку «на добу наперед», коли «Енергоатом» фактично встановлював ціну з дуже високими заявками на рівні, що наближається до цінових обмежень, є тривожним показником можливих ризиків для ринку, а отже, і для споживачів електричної енергії.

✓Адміністрування спеціальних обов'язків для населення вимагає незалежної та об'єктивної оцінки розміру щомісячної підтримки домогосподарств для кожного постачальника універсальних послуг, виходячи з енергетичних профілів та споживання домогосподарств. Через те, що «Енергоатом» буде упередженим у цьому процесі, таку оцінку повинна виконувати НКРЕКП, що збільшить навантаження на регулятора та потребуватиме часу для її запровадження.

Отже, простого рішення ситуація не має та потребує детального опрацювання фахівцями суб'єктів господарювання енергетичного ринку та органів державної влади (Мінекоенерго, НКРЕКП).

У ситуації, що склалася, складно побудувати збалансовані та економічно обґрунтовані стосунки між підприємствами електроенергетики та споживачами, будь-яка форма ринку електричної енергії не зможе ефективно функціонувати без повної імплементації норм Закону України «Про ринок електричної енергії».

У зв'язку з цим необхідно невідкладно оцінити реальний стан виконання підприємствами електроенергетичного комплексу основного завдання – забезпечення споживачів електричною енергією сьогодні та на перспективу, забезпечення надійності роботи ОЕС України; за результатами такого аналізу затвердити комплексний план заходів із запровадження повноцінного ринку електричної енергії.

Також необхідне рішення щодо припинення використання ядерної енергетики у якості джерела субсидування низьких цін для окремих категорій споживачів (ПСО), що потребує реформування механізмів надання державної підтримки

малозабезпеченим верствам населення (виведення таких механізмів за межі енергетичного ринку у сферу соціальної політики).

Необхідно також терміново переглянути механізм підтримки ВДЕ шляхом запровадження альтернативних фінансових інструментів реалізації зобов'язань держави перед виробниками електричної енергії з альтернативних джерел, що працюють за «зеленим» тарифом або аукціонною ціною.