

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»

I. Визначення проблеми

З метою імплементації вимог Третього енергетичного пакету та лібералізації енергетичних ринків України Верховною Радою були схвалені закони України «Про ринок природного газу» (9 квітня 2015 р. № 329-VIII) та «Про ринок електричної енергії» (13 квітня 2017 р. № 2019-VIII). Ці закони визначають правові, економічні та організаційні засади функціонування відповідно ринків природного газу та електричної енергії України, засновані на принципах вільної конкуренції, регулюють відносини, які виникають між усіма учасниками відповідних ринків для забезпечення належного захисту прав споживачів та безпеки постачання природного газу та електричної енергії, а також визначають вимоги щодо інтеграції ринків природного газу та електричної енергії України з відповідними ринками держав-сторін Енергетичного Співтовариства.

Основними вимогами цих законів є забезпечення надійного та безпечного постачання природного газу та електричної енергії споживачам в умовах реформування відповідних ринків. В цих умовах енергетична галузь України повинна своєчасно адаптуватись до будь-яких змін у структурі виробничих потужностей в галузі, систем передачі (транспортування), систем розподілу та споживання природного газу та електроенергії, забезпечувати запровадження системного підходу до визначення ризиків з безпеки постачання природного газу та електричної енергії, формування заходів щодо їх недопущення та подолання, а також забезпечення належного державного нагляду (контролю) за їх реалізацією.

Учасники відповідно ринків природного газу та електричної енергії повинні планувати і вживати заходів згідно із затвердженими Правилами про безпеку постачання природного газу (наказ Міненерговугілля від 02.11.2015 № 686) та електричної енергії (наказ Міненерговугілля від 27.08.2018 № 448) та нести відповідальність за безпеку постачання у межах сфери своєї діяльності.

Зазначаємо, що відповідно до Положення про Міністерство енергетики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2020 № 507, Міненерго є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики, зокрема, в електроенергетичному комплексі.

Разом з тим, у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України 15.04.2021 Закону України № 1396-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сертифікації оператора системи передачі» (далі – Закон), прийнято норму, яка обмежила не тільки повноваження Міненерго, як центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному комплексі, а й Кабінету Міністрів України.

Так, Законом було виключено пункт 7 частини четвертої статті 5 Закону України «Про ринок електричної енергії», яким було передбачено повноваження Міненерго щодо погодження інвестиційних програм операторів систем розподілу (далі – ОСР) та оператора системи передачі (далі – ОСП).

Зазначена ситуація призвела до того, що Міненерго позбавлене можливості виконувати вимоги стратегічних документів в електроенергетичній галузі, зокрема, Енергетичної стратегії України на період до 2035 року та Плану пріоритетних дій Уряду.

Адже технічні заходи, передбачені інвестиційними програмами ОСР та ОСП нерозривно пов'язані з безпекою постачання електричної енергії, плануванням розвитку генеруючих потужностей та фактично спрямовані на досягнення визначених в Енергетичній стратегії на період до 2035 року цілей (зниження технологічних втрат електроенергії, тривалості відключень, підвищення надійності електропостачання), за що відповідає Міненерго.

Тому, Міненерго повинно мати інструменти для її реалізації через погодження інвестиційних програм та планів розвитку ОСР та ОСП.

Крім того, Законом було вилучено в пункті 4 частини четвертої статті 9 Закону норму, якою покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики, завдання щодо надання центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному комплексі, висновку щодо пріоритетності технічних рішень для розвитку систем розподілу, передбачених проектами інвестиційних програм ОСР.

Водночас, додано новий пункт до статті 9 Закону України «Про ринок електричної енергії», згідно з яким вищезазначені висновки надаються Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП).

Варто зазначити, що згідно з вимогами пункту 1 Положення про Державну інспекцію енергетичного нагляду України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14.02.2018 № 77 (далі – Положення), Державна інспекція енергетичного нагляду України (далі – Держенергонагляд) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра енергетики та який реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики та теплопостачання.

Відповідно до вимог пункту 4 Положення, Держенергонагляд подає Міненерго висновки щодо пріоритетності технічних рішень для розвитку систем розподілу, передбачених проектами інвестиційних програм ОСР, а також, результатів перевірок здійснення учасниками ринку електричної енергії реконструкції та модернізації енергетичного обладнання електричних станцій. Також звертаємо увагу, що формування та реалізація державної політики в електроенергетиці не належить до повноважень НКРЕКП.

Зважаючи на викладене, вищезазначені висновки мають надаватися саме до Міненерго, а не до НКРЕКП.

Окрім того, звертаємо увагу, що в Законі України «Про ринок природного газу» не на достатньому рівні реалізовані механізми державного нагляду (контроль) за технічним станом та організацією експлуатації об'єктів газової інфраструктури. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в нафтогазовому та нафтогазопереробному

комплексі, зобов'язаний здійснювати моніторинг безпеки постачання природного газу, зокрема, стану впровадження заходів з безпеки постачання природного газу, передбачених статтею 5 Закону.

Закони України «Про ринок природного газу» та «Про житлово-комунальні послуги» беззаперечно визначили відповідальність оператора газотранспортної системи за безперебійність і безпечно постачання природного газу до кінцевого споживача. Крім того, основні наглядові функції покладаються на оператора газотранспортної системи, який згідно Кодексу газотранспортної системи повинен підтримувати технічний стан пристроїв, установок, мереж, а також системних об'єктів згідно з вимогами технічних норм та стандартів безпеки, провадити постійний експлуатаційний нагляд, у разі виникнення загроз негайно розпочинати дії, спрямовані на їх усунення.

За цей період в галузі постачання природного газу накопичилась досить значна кількість проблем, зокрема, щодо неналежного технічного стану, проблема забезпечення технічного обслуговування як транспортних, так і розподільних мереж.

Таким чином, формується певна «зона безвідповідальності» з одного боку через небажання, а з іншого через відсутність дієвої системи впливу на суб'єктів ринку природного газу. Разом з тим, розділом VI. Відповідальність суб'єктів ринку природного газу Закону України «Про ринок природного газу» передбачена відповідальність за порушення технічних регламентів, норм, правил і стандартів, але ця відповідальність залишилася на папері.

Враховуючи вищевикладене, на виконання абзацу другого підпункту «а» підпункту 4 пункту 1 Плану організації виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30.07.2021 «Про заходи з нейтралізації загрози в енергетичній сфері», введеного в дію Указом Президента України від 28.08.2021 № 452, схваленого на засіданні Кабінету Міністрів України 01.09.2021 (протокол № 104), Міненерго розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)» (далі – проект Закону).

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	+	–
Держава	+	–
Суб'єкти господарювання	+	–
У тому числі суб'єкти малого підприємництва	–	+

За допомогою ринкових механізмів проблема не може бути розв'язана, оскільки питання безпеки постачання електричної енергії та природного газу можуть бути врегульовані лише шляхом прийняття відповідного регуляторного акта.

Проектом Закону пропонується внести зміни до законів України «Про ринок електричної енергії» та «Про ринок природного газу».

II. Цілі державного регулювання

В умовах формування ринкових відносин держава повинна забезпечити споживачам можливість отримувати товари і послуги належної якості, надійність та безпеку постачання електричної енергії та природного газу. Як елемент захисту споживача виникає необхідність в посиленні ролі держави у наглядових процесах на ринках електричної енергії та природного газу.

Так, цілями державного регулювання є посилення інституційної спроможності Міненерго в частині забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу, посилення функцій Держенергонагляду в частині нагляду (контролю) за дотриманням виробниками, оператором системи передачі, операторами систем розподілу та окремими категоріями споживачів вимог нормативно-правових актів у сфері електроенергетики, забезпечення координації та контролю Міненерго в процесі планування розвитку генеруючих потужностей та мережевої інфраструктури, а також посилення відповідальності за порушення законодавства, що регулює функціонування ринків електричної енергії та природного газу.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1. Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»	Впровадження регуляторного акта дозволить посилити контроль і вплив держави за дотриманням учасниками ринків електричної енергії та природного газу (крім побутових споживачів та споживачів, не віднесених до особливої групи споживачів) вимог нормативно-правових актів в галузях електроенергетики та газопостачання в частині забезпечення надійного (безперервного) та безпечного постачання електричної енергії та природного газу споживачам.

Альтернатива 2. Збереження чинного способу регулювання	У діючому законодавстві не врегульовані в повній мірі питання щодо реалізації контролю і впливу держави на учасників ринків електричної енергії та природного газу, діяльність яких є визначальною для забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу, а також енергетичної безпеки держави.
---	--

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»	Прийняття регуляторного акта дозволить підвищити рівень надійності та якості енергозабезпечення споживачів шляхом посилення інституційної спроможності Міненерго в частині забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу, а також посилення відповідальності за порушення законодавства, що регулює функціонування ринків електричної енергії та природного газу.	Додаткові витрати з державного бюджету в обсязі 148,8 млн грн на фінансування Держенергонагляду для забезпечення виконання додаткових функцій щодо здійснення державного нагляду (контролю) на ринку природного газу (з урахуванням етапності запровадження наглядових функцій)
Збереження чинного регулювання	Відсутні, оскільки проблема залишається невирішеною	Виникнення загрози щодо забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу різним галузям економіки країни.

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів	Підвищує рівень надійності та якості енергозабезпечення споживачів (безпеки постачання)	Відсутні, оскільки вимоги проекту акта не поширюються на громадян, а виключно на суб'єктів господарювання

України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»		
Збереження чинного регулювання	Відсутні, оскільки для громадян не буде забезпечено належний рівень надійності та якості енергопостачання	Створює ризик щодо зниження рівня якості та надійності постачання електричної енергії та природного газу споживачам

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць *	302 4 306	4 115 348 4 463	–	–	4 417 352 4 769
Питома вага групи у загальній кількості, відсотків	6,4	93,6	–	–	100

Джерело: вебсайти Держенергонагляду, НКРЕКП

* - у галузі електроенергетики, у галузі газопостачання, разом.

Проект акта розповсюджується на всіх суб'єктів господарювання, які провадять господарську діяльність у галузях електроенергетики та газопостачання, крім малих та мікро- суб'єктів господарювання.

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»	Прийняття регуляторного акта дозволить забезпечити запровадження системного підходу до визначення та уникнення ризиків з безпеки постачання електричної енергії та природного газу, а також формування заходів щодо їх недопущення та подолання	6 716 135,01 грн (за перший рік)

Збереження чинного регулювання	Відсутні, оскільки проблема залишається невирішеною	Незабезпечення належного рівня надійності енергопостачання призводить до відключень споживачів: витрати для покриття понесених збитків складають близько 150 млн грн на рік.
--------------------------------	---	--

Сумарні витрати за альтернативами	Сума витрат, гривень
Альтернатива 1	148 800 000 – додаткові витрати з державного бюджету 6 716 135,01 – витрати суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва (за перший рік)
Альтернатива 2	150 000 000 (за один рік)

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотири-бальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії	4	Цілі прийняття регуляторного акта будуть досягнуті повною мірою. Проблема існувати не буде, що дозволить в повній мірі забезпечити зниження ризиків щодо надійного (безперервного) і безпечного постачання електричної енергії та природного газу споживачам.

та природного газу)»		
Збереження чинного регулювання	1	Проблема залишиться невирішена, що не дозволить в повній мірі забезпечити надійне (безперервне) і безпечне постачання електричної енергії та природного газу споживачам.

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»	<p>Прийняття регуляторного акта дозволить підвищити рівень надійності та якості енергозабезпечення споживачів шляхом посилення інституційної спроможності Міненерго в частині забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу, а також посилення відповідальності за порушення законодавства, що регулює функціонування ринків електричної енергії та природного газу.</p> <p>Дозволить забезпечити запровадження системного підходу до визначення та уникнення ризиків з безпеки постачання електричної енергії</p>	<p>148 800 000 грн – додаткові витрати з державного бюджету 6 716 135,01 грн – витрати суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва (за перший рік)</p>	<p>У разі прийняття регуляторного акта цілі державного регулювання будуть досягнуті повною мірою, що повністю забезпечить потребу у вирішені визначеної проблеми.</p>

	<p>та природного газу, а також формування заходів щодо їх недопущення та подолання.</p> <p>Підвищить рівень надійності та якості енергозабезпечення споживачів (безпеки постачання).</p>		
Збереження чинного регулювання	Відсутні	<p>Виникнення загрози щодо забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу різним галузям економіки країни і суб'єктам господарювання.</p> <p>Незабезпечення належного рівня надійності енергопостачання призводить до відключень споживачів: витрати для покриття понесених збитків складають близько 150 млн грн на рік.</p> <p>Створює ризик щодо зниження рівня якості та надійності постачання електричної енергії та природного газу споживачам.</p>	У разі залишення існуючої ситуації без змін проблема продовжуватиме існувати, що не забезпечить досягнення поставленої мети.

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Прийняття проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання питань забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу)»	Дозволяє вирішити проблему шляхом посилення інституційної спроможності Міненерго в системі управління паливно-енергетичним комплексом та забезпечення безпеки постачання електричної енергії та природного газу	Ризик зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта не передбачається
Збереження чинного регулювання	Проблема залишиться невирішена, що не дозволить в повній мірі забезпечити безпеку постачання електричної енергії та природного газу	Ризик зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта не передбачається

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Механізмом, який забезпечить розв'язання визначеної проблеми, є прийняття регуляторного акта, що дозволить підвищити рівень надійності та якості енергозабезпечення споживачів (безпеки постачання) шляхом здійснення гармонізації діючих законодавчих актів з формування ринків електричної енергії та природного газу, зокрема, внесення змін до Законів України «Про ринок електричної енергії» та «Про ринок природного газу» в частині конкретизації повноважень державних органів та введення вимог щодо забезпечення державного нагляду (контролю) в галузі електроенергетики і газопостачання.

Для реалізації проекту регуляторного акта необхідною умовою є створення підрозділів в Державній інспекції енергетичного нагляду України щодо здійснення державного нагляду (контролю) на ринку природного газу із забезпеченням відповідного фінансування з Державного бюджету України.

Для розв'язання визначеної проблеми з боку суб'єктів господарювання вимагається забезпечити посилення уваги за дотриманням вимог норм та правил, а також нормативно-правових актів, що діють в галузі електроенергетики та газопостачання.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

На виконання вимог регуляторного акта передбачаються додаткові витрати з державного бюджету в обсязі 148,8 млн грн на фінансування Держенергонагляду для забезпечення виконання додаткових функцій щодо здійснення державного нагляду (контролю) на ринку природного газу (з урахуванням етапності запровадження наглядових функцій).

Витрати на виконання вимог регуляторного акта для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування не передбачені.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Строк дії регуляторного акта не обмежується у часі, що надасть можливість розв'язати проблему та досягти цілей державного регулювання.

Проект регуляторного акта набирає чинності відповідно до законодавства з дня його офіційного опублікування.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Показниками результативності акта є:

1. Забезпечення постійного моніторингу безпеки постачання електричної енергії та природного газу.
2. Кількість виявлених порушень, пов'язаних з дією регуляторного акта.
3. Кількість зупинок обладнання суб'єктів господарювання, нещасних випадків, пов'язаних з порушенням вимог, встановлених регуляторним актом.
4. Кількість скарг/звернень суб'єктів господарювання, пов'язаних з дією регуляторного акта.
5. Розмір коштів і час, які витратять суб'єкти господарювання на виконання вимог регуляторного акта – 6 716 135,01 грн (за перший рік).
6. Кількість суб'єктів господарювання, на яких поширюється дія акта – 4769 суб'єктів господарювання.
7. Розмір надходжень до державного бюджету – не зміниться.
8. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання стосовно основних положень регуляторного акта – високий.

Проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу розміщено на офіційному вебсайті Міненерго в мережі Інтернет <http://mpe.kmu.gov.ua>. Міненерго у межах компетенції надає необхідні роз'яснення щодо норм проекту регуляторного акта.

ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Всі відстеження результативності регуляторного акта будуть здійснюватися Міністерством енергетики України шляхом аналізу статистичних даних.

Базове відстеження результативності акта здійснюватиметься протягом року з дня набрання чинності цим актом.

Повторне відстеження здійснюватиметься не пізніше двох років з дня набрання ним чинності.

Періодичні відстеження результативності будуть здійснюватися раз на кожні три роки, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результативності цього акта.

Міністр енергетики України

Герман ГАЛУЩЕНКО

«___» _____ 20__ р.