



28 июля 2014 г.

Под эгидой Евразийского Центра им. Дину Патрициу Атлантического Совета США в течение апреля-июня осуществлялась разработка рекомендаций для новой власти Украины с участием международных и украинских экспертов.

Для трансформации украинской экономики чрезвычайно важное значение имеет правильный подход к реформированию энергетического сектора – снижение субсидий, преодоление схем присвоения государственных средств и повышение энергоэффективности.

Энергетический сектор представляет собой одну из самых нестабильных отраслей экономики и одновременно источник потенциального роста, что должно стать ключевым элементом более широкого эффективного и всеобъемлющего плана экономических реформ.

Энергетический сектор является основой зависимости Украины от РФ. Кремль использует энергоресурсы как оружие не только для оказания давления на Украину, но и для контроля ее политических лидеров и ключевых игроков в энергетическом секторе, которые сами обогащаются через непрозрачные схемы торговли энергоносителями с РФ.

Исходя из этого, энергетический сектор является самым важным элементом для обеспечения эффективной, стабильной национальной безопасности и экономической стратегии Украины.

Эта стратегия должна быть долгосрочной по своему характеру, даже если кто-то сейчас захочет немедленного положительного воздействия. Атлантический совет разработал эту дорожную карту для новой администрации в Киеве для наведения порядка, реформирования и либерализации энергетического сектора Украины и его интеграции с энергетическим рынком Европейского союза.

Вызовы

Несмотря на наличие собственных энергетических ресурсов, экономика страны далека от оптимальной модели. Последовательные циклы систематического обкрадывания и неудовлетворительного управления оставили украинскому правительству хронически безденежную казну. Более того, внешнее политическое давление и инертность предыдущих правительств оставили Украине разрушительный газовый контракт с РФ. Страна оказалась не только в состоянии асимметричной, но и экономической войны с РФ, результатом чего стал отрицательный показатель роста, прежде всего в восточных областях.

Недостаток прозрачности и злоупотребление доходами от энергетического сектора парализовали политическую систему и способствовали обогащению олигархов. Это также снизило легитимность

государства и доверие населения к правительству и его способности противостоять давлению и агрессии со стороны РФ, прежде всего в восточной части Украины.

В результате, ситуация в энергетическом секторе Украины является сейчас нестабильной, так как 7% от ВВП тратится в настоящее время как субсидии на природный газ. Этому только определенным образом поможет текущий рост цен на природный газ и коммунальные услуги, так как примерно половина стоимости от этого повышения уже нивелирована через 25%-ю девальвацию гривны по отношению к доллару США.

ЕС пытался оказать поддержку реформам в Украине через применение различных инструментов, но с ограниченным успехом. Основой всех усилий был Договор о создании Энергетического сообщества, который требует от стран-участников адаптировать энергетические *acquis* ЕС. Договор поощряет проведение реформ энергетического сектора и регулирует доступ третьих сторон к энергетическим сетям а также внедряет принцип разделения транспортных и производственных активов. Даже несмотря на то, что ЕС пытался оказать конкретную помощь, например, через договор от 2009 года о модернизации украинской ГТС, прогресс от этих реформ был очень незначительным. МВФ также пытался ускорить реформу внутреннего рынка газа с целью уменьшения газовых субсидий из государственного бюджета.

Более того, РФ выступает резко против попыток реформирования и повышения прозрачности. Поскольку Москва пытается формализовать свой контроль над ГТС, она предпочитает непрозрачные сделки с Украиной. Установив новый и прозрачный режим для транзитных отношений с РФ, украинское правительство может добиться, чтобы доходы от него не были использованы для персонального обогащения. Двигаясь вперед, Украине нужно перестроить баланс между сохранением своего транзитного статуса с одной стороны и развитием собственных внутренних ресурсов и диверсификацией внешних поставщиков с другой.

Новая президентская администрация должна использовать возможность внедрения новых мер по созданию независимой, безопасной и стабильной энергетической системы для Украины.

Рекомендации для Кабинета Министров Украины

Шаги, которые будут приняты для реформирования энергетического сектора страны в течение следующих 100 дней, будут иметь решающее значение прежде всего для снижения зависимости Украины от РФ и наведения порядка в коррумпированной и неэффективной энергетической системе. Новое украинское руководство должно немедленно предпринять следующие шаги:

Приоритет 1: Прозрачность. Распространение прозрачности и ограничение непрозрачных доходов является необходимым условием для реформирования не только энергетического сектора Украины. Более того, такая прозрачность будет способствовать увеличению доверия населения к легитимности правительства.

Проведение независимого технического и финансового аудита энергетического сектора. Украина должна провести независимый аудит секторов добычи и распределения углеводородов. Это должно включать прозрачную публичную инвентаризацию всех добывающих скважин с раскрытием их владельцев и сетей распределения ресурсов, а также владельцев распределительных сетей.

Проведение управленческой и регуляторной реформы для повышения прозрачности и эффективности. Необходимо принять законодательство для повышения прозрачности, рационализировать нормативные документы и налоговый кодекс, и гарантировать, чтобы все регулятивные органы имели власть и вызывали доверие. Национальная комиссия по регулированию энергетики и Антимонопольный комитет должны в первую очередь стать полностью независимыми и получить полномочия согласно действующему законодательству и лучшими международными практиками и в частности, Инициативы прозрачности добывающих отраслей (EITI). Рационализированная и упрощенная система выдачи лицензий и налогообложения, прозрачный механизм государственных закупок также являются необходимыми шагами. Равноправное отношение к внутренним и иностранным инвесторам должно гарантироваться государством, быть зафиксированным в законодательстве и соблюдаться на практике.

Совершенствование информации о потоках газа.

Существует необходимость совершенствования информации о потоках газа, прежде всего путем установления ГИС на границе с РФ. Укртрансгаз должен создать настоящий диспетчерский центр,

который должен контролировать потоки газа и информацию по основным линиям газопроводов. Это потребует переговоров с Москвой, в которых ЕС должен оказать поддержку. Существует необходимость внедрить тотальный учет и контроль за движением и использованием газа по принципу «от скважины до газовой горелки».

Приоритет 2: либерализация энергетического сектора.

Новое политическое руководство Украины должно запустить в действие законодательство, которое поможет создать конкурентный энергетический сектор. Либерализованный энергетический сектор будет привлекать инвестиции, увеличивать конкуренцию и эффективность, снижать зависимость от РФ как поставщика газа через реализацию усилий по диверсификации. Необходимым условием является гарантирование справедливых цен на входе на рынок для поощрения и облегчения диверсификации поставок.

Внедрить в законодательном порядке реформу ценообразования, найдя баланс между социальными и экономическими затратами. Новая президентская администрация должна сохранять политическую легитимность и гарантировать соблюдение и выполнение дорожной карты. Вопрос уровня социальных расходов в ценах на энергоносители конечных потребителей должен рассматриваться и решаться с опережением соответствующих изменений, в противном случае это может привести к гораздо более масштабному социальному недовольству и политической нестабильности. Учитывая сказанное выше, Украина должна сформулировать нелинейный подход к реформе рынка газа. Цена газа должна отражать реальное положение на рынке на каждом уровне. Пошаговый подход может с большей вероятностью потерпеть неудачу во время его реализации. Рыночные цены будут способствовать повышению эффективности чрезвычайно затратной системы.

Внедрение целевой системы субсидий.

Украина должна внедрить систему, в которой субсидии на газ должны быть привязаны к снижению потребления. Например, потребители должны платить более низкую цену за первые 250 метров кубических газа в месяц. Руководство также должно полностью компенсировать рост цен до рыночного уровня (примерно в 5,5 раз для газа и 3 раза в отоплении) для домохозяйств с низким уровнем доходов путем выдачи «энергетических ваучеров» стоимостью средней разницы цены (между уровнем старой и новой) потребления газа и отопления на одного человека. Даже если половина населения получит такую субсидию, текущий уровень расходов на субсидии будет сокращен на половину, что составит примерно \$6 млрд. Ценовая реформа по названным направлениям обеспечит сохранение социального спокойствия, переведет большую часть бремени на более богатых и арбитражеров текущей системы. Это также должно позволить правительству отказаться от всех остальных субсидий на энергоресурсы. Целью является не ограничить «субсидии на ископаемые виды топлива» для населения в один момент, а отделение их от потребления и таким образом повышение энергоэффективности. Преимуществом выплаты субсидии наличными является ее значительный потенциал к стимулированию энергоэффективности. Это позволит кардинально увеличить требование населения к изменению системы подачи тепла и газа. Затраты на субсидии будут снижаться из года в год в соответствии с совершенствованием энергоэффективности.

Инициирование программы энергосбережения. Украина имеет огромный потенциал энергосбережения путем реализации программ по повышению энергоэффективности. Совместно, увеличение внутренней добычи традиционного и нетрадиционного газа в идеале позволит стране радикально снизить зависимость от импорта энергоносителей в среднесрочной перспективе.

Украина должна стремиться к дальнейшему снижению потребления газа на уровне 40 млрд.м³ в год от текущего уровня 50-52 млрд.м³ уже в 2017-2018 гг. Соответствующие программы повышения энергоэффективности должны быть внедрены на региональном уровне, включая использование местного топлива и источников энергии для производства тепла. Государство должно ввести ряд финансовых стимулов вместо субсидий для повышения энергоэффективности домохозяйств (замена крыш, дверей, окон и бойлеров). Внедрение системы микрокредитования с помощью МФИ для содействия инвестициям в повышение энергоэффективности поможет снизить потребление и увеличить эффективность украинского энергетического рынка. Система выставления счетов должна быть изменена на основе поставленных энергоносителей, а не на основе количества энергоносителей, произведенных на ТЭЦ. Это будет стимулировать компании, которые поставляют тепло, к увеличению инвестиций в энергоэффективность.

Увеличение внутренней добычи природного газа.

Либерализация цен на газ на устье скважины, обеспечение справедливого доступа к рынку, упрощение процедур выдачи лицензий и устранение других препятствий для инвестиций могло бы способствовать существенному росту внутренней добычи природного газа, что еще больше снизило бы потребность в поставках российского газа.

Завершение реструктуризации «Нафтогаза Украины»

Реструктуризация и реформирование «Нафтогаза Украины» путем его разделения на независимые дочерние предприятия и приватизацию непрофильных функций должно стать основным приоритетом для новой президентской администрации. План реформ должен быть немедленно одобрен Кабинетом Министров.

Приоритет 3: Диверсификация энергоснабжения и интеграция в европейский энергетический рынок. Украина должна немедленно интегрировать свою энергетическую инфраструктуру в европейский энергетический рынок через соединительные трубопроводы на уровне региональной энергетической платформы Вышеградской группы. Диверсификационные проекты, включая реверсные поставки газа через газопровод «Братство» должны получить приоритетное значение и содействие как через европейские финансовые инструменты так и через четкие шаги Украины в направлении создания более прозрачного и стабильного украинского газового сектора. Расширение украинско-польского соединительного газопровода и строительство необходимой трубопроводной инфраструктуры для получения доступа к СПГ-терминалу в Свиноуйще (Польша) и расширения северного соединительного трубопровода с Румынией должны пройти основательную проработку, включая привлечение европейского финансирования (проекты общего интереса).

Вдобавок к диверсификации поставок природного газа, Украина также должна рассмотреть возможности диверсификации поставок ядерного топлива и расширения сотрудничества в ядерном секторе с нерусскими компаниями.

Приоритет 4: Стабилизация газовых отношений с РФ. Даже в случае продолжения энергичных усилий по диверсификации, РФ останется важным поставщиком и транзитным партнером в ближайшем будущем. Соответственно, РФ и Украина должны стабилизировать свои отношения и достичь согласия относительно прозрачного и вызывающего доверие, договора о поставках газа и режим транзита. Рассудительная и хорошо подготовленная переговорная стратегия с акцентом на долгосрочную стабильность вместо краткосрочных политических целей является необходимым условием. Привлечение ЕС и внешней промышленной экспертизы в переговорный процесс могло бы ускорить получение результатов, которые соответствовали бы современной практике международных деловых отношений. Учитывая стратегическое значение этого переговорного процесса, ответственность должна быть возложена прямо в руки премьер-министра или президента. Должно быть признано необходимость привлечения к переговорам технической компетенции должностных лиц с украинского энергетического сектора, однако некоторые из этих лиц также являются преградами для реформ и получили выгоду от коррупционных деловых практик в прошлом. Постоянная задолженность за газ РФ должна быть решена раз и навсегда с помощью международного сообщества.

Рекомендации для Трансатлантического сообщества

Пристальное внимание к монополистическим договорным практикам «Газпрома». ЕС и Энергетическое сообщество должны усилить и ускорить усилия по преодолению монополистической практики «Газпрома» и создать более конкурентный и ликвидный европейский энергетический рынок. Это также чрезвычайно важно для Украины в ее переговорах с РФ и для более благоприятного доступа к реверсным потокам из Словакии, Венгрии и Польши.

Поддержка переговорной команды Украины на переговорах с «Газпромом».

Несмотря на то, что первоочередная ответственность за стабилизацию энергетических отношений с РФ лежит на Украине, участие ЕС в переговорах должна быть инициативной для обеспечения согласованности и соответствия с европейскими правилами и положениями. ЕС может помочь Украине усилить ее средства воздействия путем предоставления группы экспертов – включая экономистов, финансовых экспертов, юристов и специалистов по функционированию энергетического рынка – чтобы они находились в «задней, вспомогательной комнате» с украинскими политиками во время переговоров с российскими лидерами и «Газпромом».

Полностью использовать институции по вопросам регулирования международных отношений.

Для создания импульса и лучшей переговорной позиции по РФ, Украина должна энергично продолжать использование инструментов по вопросам регулирования международных отношений, особенно в контексте преувеличенных требований «Газпрома». Это наступление должно включать Стокгольмский арбитраж, посредничество, предложенное Энергетической Хартией и ВТО. Необходимы также быстрые действия по требованию компенсации за энергетические активы, конфискованные РФ в Крыму ко всем доступным международным судам.

Для удовлетворения требования по совершенствованию энергоэффективности необходимо активно привлекать международное сообщество через специализированные программы и экспертизу. Внимание ЕБРР к конкретным проектам по повышению энергоэффективности является похвальным и заслуживает усиления. ЕБРР все еще предоставляет слишком много займов в РФ, основная часть этого финансирования могла бы быть направлена в Украину. ЕИБ также должен был бы ускорить финансирование Украины и направить больше средств в направлении проектов по энергоэффективности и меньше на кредитные линии другим банкам. Главным улучшением является установление счетчиков тепла и электроэнергии в каждом доме или входе (подъезд), а также на каждом элементе отопления в квартирах (калориметр). Выделение средств (без возврата) на эти счетчики и осуществление контроля за их установкой должно стать приоритетом.

Внедрение программы «твиннинга».

«Твиннинговая» программа между странами-членами ЕС и новой администрацией в Украине могла бы стать жизненно важным инструментом сотрудничества. «Твиннинговая» программа позволит европейским партнерам оказывать поддержку по переносу, имплементации и введению в действие законодательства ЕС с целью дальнейшего приближения Украины к европейскому сообществу. Партнеры будут обмениваться лучшими практиками, разработанными в ЕС и поощрять долгосрочные отношения. Европейские эксперты, в частности, Вышеградская группа, должны быть привлечены в качестве советников в управление украинскими государственными энергетическими компаниями.

Усиление европейского Энергетического сообщества.

Договор о создании европейского Энергетического сообщества должен быть усилен путем создания суда до совершенствования работы секретариата путем предоставления ему исполнительных функций и права применять антимонопольное законодательство, государственную помощь и правила слияния и поглощения. Секретариат Энергетического сообщества также должен оказать помощь Украине в подготовке документов для арбитражного производства в Стокгольме.

Средне и долгосрочные задачи для Украины и Трансатлантического сообщества

Средне- и долгосрочные приоритеты для энергетических программ Украины должны включать в себя:

- развитие добычи природного газа из нетрадиционных источников и на шельфе Черного моря путем привлечения ведущих американских и европейских энергетических компаний;
- сбалансированное расширение использования возобновляемых видов энергии (биомасса, ветровая и солнечная энергетика) на прозрачной основе;
- усиление безопасности критической инфраструктуры в соответствии с лучшими практиками ЕС и НАТО;
- создание стратегических запасов топлива в сотрудничестве с соседними странами ЕС;
- завершение имплементации энергетических пакетов ЕС в контексте обязательств в рамках Договора о создании Энергетического сообщества;
- модернизация украинской ГТС в тесном взаимодействии с ЕС;
- переход на европейскую систему учета природного газа с помощью качественных индикаторов (тепловой способности);
- модернизация национальной электрической системы с ее параллельной синхронизацией с ЕС;

- создание стратегических резервов нефти и нефтепродуктов в соответствии с требованиями ЕС и МЭА.

Разъяснение: эта дорожная карта была разработана группой украинских и международных экспертов при координации заместителя директора Atlantic Council Dinu Patriciu Eurasia Center Дэвида Корани в рамках инициативы Совета «Украина в Европе». Господин Корани выражает благодарность Маргарите Бальмаседа, Константину Бородину, Эдварду Чоу, Михаилу Гончару, Аните Орбан и Джону Робертсу за их участие и вклад в этот документ.