

Липень 2025

Джерела корупції в енергетичному секторі України

Ukraine Facility Platform
Center for Human Capital



ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	3
КОРУПЦІЙНИЙ ЛАНДШАФТ ТА ІНСТРУМЕНТИ КОРУПЦІЇ В ЕНЕРГЕТИЦІ	4
КЛЮЧОВІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА ПРАКТИКИ	7
РЕКОМЕНДАЦІЇ: ЯК МІНІМІЗУВАТИ РИЗИКИ КОРУПЦІЇ	10

Погляди, викладені в цьому Звіті, належать виключно ГО «Центр розвитку людського капіталу» (Center for Human Capital) й не обов'язково відображають позицію будь-якої національної чи міжнародної організації, згаданої у документі. Висловлені у Звіті думки не обов'язково збігаються з позицією EUACI, Європейського Союзу чи Міністерства закордонних справ Данії.

РЕЗЮМЕ

Енергетичний сектор України, виснажений систематичними російськими атаками, опинився під посиленням державним контролем внаслідок воєнного стану та націоналізації підприємств. Це не зменшило корупцію: зловживання не тільки збереглися, але й в багатьох випадках збільшилися. Причина – посадовці дедалі частіше використовують і поглиблюють схеми, які є ключовими інструментами корупції: політичний контроль та викривлене регулювання енергетичних ринків.

Довоєнні інструменти корупції в енергетиці – зловживання під час закупівель, маніпуляції на ринку та змови його учасників – теж нікуди не поділися. Але війна сприяла появі нових викривлень в державній енергетичній політиці: політично мотивовану відбудову, нецільове використання ресурсів, включно з міжнародною допомогою, а також неформальні бар'єри, що створюють можливості для ренти й стримують нові інвестиції. Ці процеси посилюються через структурні вади: політичне втручання у діяльність державних підприємств, законодавчі прогалини, слабкість і залежність національних регуляторів (Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), Антимонопольного комітету), а також відсутність прозорих і стабільних правил ринку.

Подолання системних ризиків залежить від ефективної реалізації реформ, розпочатих у довоєнний час: впровадження стандартів управління Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), виконання європейського Регламенту REMIT і зобов'язань щодо інтеграції енергетичних ринків.

Без усунення політичного впливу на державні підприємства й регулятори та без прозорих, обов'язкових до виконання правил ринку антикорупційні зусилля залишатимуться неефективними.

Прозорість є не лише основою належного врядування, а й політичною необхідністю для виходу з “порочного кола”, коли корупційні доходи використовуються для подальшого викривлення політичної системи.

Дослідження Ukraine Facility Platform аналізує корупційні ризики та вразливості енергетичного сектору України й пропонує практичні рекомендації щодо їх мінімізації. Методологія включає попередні дослідження, аналіз медіа, опитування та інтерв'ю із стейкхолдерами галузі, а також з енергетичними експертами та фахівцями з антикорупційних практик. Результати узагальнені у висновках і рекомендаціях, які спрямовані на вдосконалення регуляторної та інституційної бази, зміцнення врядування й забезпечення відповідності євроінтеграційним зобов'язанням України та міжнародним антикорупційним стандартам.

Це скорочена версія повного звіту, яку ми зробили публічною.

КОРУПЦІЙНИЙ ЛАНДШАФТ ТА ІНСТРУМЕНТИ КОРУПЦІЇ В ЕНЕРГЕТИЦІ

Ключові інструменти корупції:

- Маніпуляції з процедурами закупівель, насамперед у сфері будівництва, ремонту та відновлення енергетичних об'єктів, а також – постачання пального для енергетичної інфраструктури. Тендери часто проєктуються під заздалегідь визначених переможців під приводом захисних заходів чи термінової потреби.
- Ринкові викривлення, коли домінуючі гравці зловживають ринковою владою та спотворюють конкуренцію, зокрема через зловживання механізмами PSO (Public Service Obligation), що діють в електроенергетичному та газовому сегментах галузі.
- Політизовані процеси відбудови, коли відновлення генеруючих потужностей відбувається не за технічними критеріями, а залежно від політичного втручання.
- Фінансові зловживання, зокрема непрозоре використання державних і донорських коштів.
- Неформальні бюрократичні бар'єри, які системно створюються для нових проєктів і відкривають простір для ренти та корупції.
- Непрозорі кадрові призначення до наглядових рад та топменеджменту державних підприємств, які часто ґрунтуються на непотизмі: переваги надаються не професіоналізму менеджерів, а приналежності до політичного “кола своїх”.
- Концентрація фактичної влади у руках кількох осіб, чії повноваження фактично переважають над формальними інститутами. Результат – широкі можливості для системних зловживань.

Водночас **антикорупційні зусилля в енергетичному секторі залишаються фрагментованими**. Держава не має чіткої антикорупційної національної стратегії, спрямованої на специфіку галузі. Попри ухвалення двох Антикорупційних стратегій та програм їх реалізації після 2014 року, жоден спеціальний документ не аналізував причин, умов чи способів протидії корупції саме в енергетиці. Частково це пояснюється браком експертних ресурсів у Національного агентства з питань запобігання корупції, яке делегувало аналіз ризиків енергетичним регуляторам та Міністерству енергетики, але ті цю функцію не виконали належним чином. Їхні програми здебільшого зосереджені на внутрішньому комплаєнсі, а не на зовнішніх функціях чи усуненні першопричин корупції. Показовим є те, **що жодна з енергетичних стратегій України, включно з останньою (до 2050 року), не визнає корупцію чинником, що гальмує розвиток**.

Наслідки цієї ситуації масштабні, й виходять далеко за межі фінансових втрат. Ключові з них – неефективність та затримки у критично важливих проєктах з відбудови енергетичних об'єктів, нездатність державних підприємств системно сплачувати дивіденди у державний бюджет та хронічні збитки як на місцевому, так і на національному рівні.

Інвестиційний клімат залишається слабким, кількість комерційно життєздатних проєктів – мінімальна. Розвиток та масштабування гібридних технологій з використанням відновлювальних джерел енергії (HRES) фактично зупинився, а стійкість регіонів, особливо

вразливих прифронтових та прикордонних громад, продовжує знижуватися.

Намітилася чітка тенденція – поява під час війни “нового класу олігархів”: ринкова влада та адміністративний контроль більше не в руках у приватних бізнес-груп. Їх замінили чиновники та управлінські еліти державних компаній, які по суті, відтворюють олігархічні практики – використовують державні активи для власного контролю й збагачення.

Ключові чинники, які підживлюють системну корупцію в енергетиці:

- **Політичне втручання у діяльність державних компаній** через прямий контроль і слабе корпоративне управління державних енергетичних компаній. Опитані фахівцями Ukraine Facility Platform респонденти визначили “зловживання владою та впливом” і “неефективне управління сектором” як головні передумови корупції. Основна причина неефективності – відсутність розмежування між формуванням політики (повноваження Міністерства енергетики) та управлінням державними компаніями. Це призводить до порушення ключових норм законодавства, якими закріплений європейський принцип відокремлення управління енергетичними активами від політичного або бізнесового впливу. Цей принцип часто ігнорується, коли процедури призначення топменеджерів та наглядових рад державних енергетичних компаній відбуваються під політичним тиском.
- **Політичний вплив на національного регулятора (НКРЕКП).** Незалежність Комісії підважується законодавчими особливостями та традиційною чутливістю до політичних маніпуляцій під час призначення її членів. Це робить регулятора вразливим до зовнішнього втручання, дозволяючи “ручне керування” ринком у політичних цілях, що спотворює конкуренцію й стримує бізнес.
- **Регуляторний контроль і низька спроможність до виконання законодавчих норм.** Через відсутність політичної волі й ресурсів органи нагляду фактично створюють переваги для великих бізнес-груп. Потужні економічні гравці впливають на регуляторні рішення або діють із мінімальним ризиком відповідальності. Опитування підтверджують низький рівень переслідування та покарання корупційних практик.
- **Використання силових структур для тиску на бізнес чи вибіркового атак.** Політичні еліти залучають правоохоронні органи, спецслужби та суди для тиску на легальний енергетичний бізнес. Поширені методи такого тиску – сфабриковані розслідування, рейдерство чи перевірки, які здійснюються заради приватної вигоди або політичних цілей. Корінь проблеми – відсутність незалежності та інституційної спроможності правоохоронних органів та судів.
- **Відсутність дієвих санкцій за порушення.** Коли ризик покарання мінімальний, учасники енергетичного ринку ставлять прибуток вище за дотримання правил. Це зумовлено слабкою якістю законотворчості, браком політичної волі карати впливових порушників і підсилюється неефективним регуляторним контролем чи корумпованими органами примусу.
- **Непрозоре функціонування ринку.** Непослідовне застосування правил, закритість процедур і вибірковість у прийнятті рішень дозволяють надавати преференції окремим гравцям.

Відсутність чітких норм, прогнозованих процедур і відкритої інформації є системним дефектом ринкової моделі, що створює вигоди для вузького кола зацікавлених осіб і спотворює ринкові стимули.

Подолання цих чинників потребує інституційної реформи: посилення корпоративного управління в державних компаніях, забезпечення незалежності регулятора й правоохоронних

органів, а також запровадження прозорого, заснованого на правилах ринкового середовища.



КЛЮЧОВІ КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ ТА ПРАКТИКИ

1.

В Україні зберігається надмірна кількість державних підприємств: станом на 2022 рік їх налічувалося близько **3 200**, з яких реально функціонувало лише **1 200**. В енергетичному секторі **412** підприємств, підпорядкованих Міністерству енергетики. При чому лівова частка з них або розташована на тимчасово окупованих територіях, або перебуває у стані банкрутства. Лише **45 з них працюють повноцінно**. Управління такою системою є надзвичайно ресурсоємним та неефективним.

Серед ключових рекомендацій – **прозора приватизація** не стратегічних енергетичних активів. Рекомендації OECD також передбачають можливість створення державної установи для управління державною власністю або комерційної структури з такими ж функціями. Однак ці заходи будуть дієвими лише за умови **комплексної реформи енергетичного сектору**, адже корупція зберігається там, де рекомендації впроваджуються вибірково.

Кількість державних підприємств



у країнах ОЕСР

Угорщина	370
Чехія	133
Литва	128
Польща	126
Словаччина	113

Джерело даних: Джерела корупції в енергетичному секторі України, Ukraine Facility Platform, з посиланням на дані Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)

2.

Проблеми корпоративного управління державними підприємствами та зловживання владою є системними для енергетичного сектору України. Приклади таких державних компаній, як “Енергоатом”, “Укренерго”, “Гарантований покупець” та “Українські розподільні мережі” (UDG) свідчать про затягнуту або неповну корпоратизацію, політично контрольовані чи професійно невідповідні наглядові ради та/або наявність у управлінців очевидних конфліктів інтересів.

Міністерство енергетики застосовує непрозорі процедури призначень, обмежує повноваження наглядових рад і обходить механізми нагляду, зберігаючи “ручний контроль” над стратегічними компаніями.

Проблеми корпоративного управління державними підприємствами

АТ «НАЕК Енергоатом»	Наглядова рада відклала перше засідання на сім місяців після призначення; уряд не виправив втрату незалежної більшості.
НЕК «Укренерго»	Міністерство енергетики не призначило четвертого незалежного члена з 2022 до кінця 2024 року, що призвело до невідповідності складу ради вимогам.
ДП «Гарантований покупець»	Корпоратизація залишається незавершеною з середини 2023 року, що викликає занепокоєння щодо здатності уряду завершувати такі трансформації.
АТ «Українські розподільні мережі»	Міністерство енергетики, як 100% акціонер, у 2023 році призначило наглядову раду без конкурсу, включно з членами, які можуть мати конфлікт інтересів.
АТ «Оператор ринку»	Міністерство енергетики заднім числом зменшило винагороду членам наглядової ради без консультацій, порушивши норми українського законодавства та принципи невтручання.

Джерело даних: Джерела корупції в енергетичному секторі України, Ukraine Facility Platform

3.

Брак політичної незалежності НКРЕКП. Міністерство енергетики послідовно розширює свій вплив на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Міненерго контролювало комісію з відбору членів регулятора, просуваючи колишніх заступників міністра, лояльних союзників та осіб із сумнівною репутацією, включно з тими, хто перебуває під кримінальним переслідуванням. Залякування кандидатів для обмеження конкуренції викликає серйозні сумніви щодо законності й прозорості процесів.

Одним з прикладів політичної залежності регулятора є тарифна політика щодо “Укренерго”. Державний оператор енергосистеми через покладені на нього спецобов’язки (PSO) виплачує виробникам “зеленої” енергії компенсацію між “зеленим” тарифом та ринковою вартістю електроенергії. Джерело для виплати компенсації – надходження зі сплати учасниками ринку послуг за передачу електроенергії за тарифом, який для “Укренерго” встановлює НКРЕКП. Системне заниження регулятором тарифу на передачу, зростання якого невігідно великому бізнесу та державним гравцям на ринку, призвело до того, що він не покриває фактичні витрати “Укренерго” на виконання спецобов’язків. Результат – борги між “Укренерго” та учасниками ринку та криза ліквідності.

4.

Накопичення взаємних боргів між учасниками ринку. Заборгованість державного підприємства “Гарантований покупець” перед виробниками з відновлюваних джерел енергії перевищує 20 млрд грн, що стримує інвестиції та підриває фінансову стабільність. Ще однією критичною проблемою є борги на балансуєму ринку: станом на початок серпня 2025 року борг НЕК “Укренерго” перед учасниками ринку становив 15,7 млрд грн, тоді як вони заборгували “Укренерго” 38,7 млрд грн. Подолання цього дисбалансу є ключовим для належного функціонування ринку та формування коректних цінових сигналів. Особливою проблемою є підприємства, які фактично не сплачують за спожиту електроенергію, наприклад: державні вугледобувні підприємства, водоканали.

Причини боргової кризи:

- тариф “Укренерго” не покриває витрат компанії на виконання PSO;
- відсутність дієвих правил щодо відключення неплатників.

5.

Спеціальні обов’язки (PSO) як фактор корупції. Механізм спецобов’язків PSO не лише спотворює ринок та знижує ефективність, а й створює корупційні ризики. Він передбачає субсидування електроенергії для населення без урахування рівня споживання електрики чи доходів. У результаті пільгову ціну отримують як домогосподарства, які справді потребують підтримки, так і ті, хто здатен сплачувати ринкову ціну. Уряд використовує PSO як інструмент політичної вигоди, що можна розглядати як форму політичної корупції.

Спецобов’язки покладено на державні “**Енергоатом**” та “**Укргідроенерго**”. Ці компанії компенсують постачальникам електроенергії різницю між її ринковою вартістю та встановленим тарифом для домогосподарств. При цьому підприємства не отримують відшкодування витрат, що послаблює їхню фінансову стійкість і створює додаткові можливості для корупції.

Вартість механізму PSO в Україні



Джерело даних: Джерела корупції в енергетичному секторі України, Ukraine Facility Platform

6.

Будівництво нових генеруючих потужностей через неефективне використання ресурсів і слабку координацію. Єдиний координаційний центр – Міністерство енергетики – не має достатньої компетентності. Викривлені дані щодо обсягу нових потужностей, які вже працюють в енергосистемі, формують хибні ринкові сигнали.

Ще одним викривленням є **відсутність механізму формування довгострокових цінових індикаторів**. Сьогодні ринкову ціну для близько 70% побутових споживачів визначає ринок “**на добу наперед**”, на якому торгується менш як 20% річного обсягу електроенергії.

РЕКОМЕНДАЦІЇ: ЯК МІНІМІЗУВАТИ РИЗИКИ КОРУПЦІЇ

Україна має реалізувати комплекс реформ, узгоджених з ЄС та визначених ще до війни. Серед них – повна імплементація рекомендацій **OECD**, законодавства **REMIT**, а також ринкових реформ, передбачених **Ukraine Plan** та **Reform Matrix**. Заходи з мінімізації ризиків мають ґрунтуватися на вже напрацьованих післявоєнних рекомендаціях, актуальність яких підтвердилася. Важливо, щоб усі запропоновані кроки виконувалися паралельно та без зволікань, інакше їхня ефективність буде зниженою.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 1. ЗМЕНШЕННЯ ДОМІНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ, ЗОКРЕМА ЧЕРЕЗ:

- a)** чітке розмежування операційних функцій управління державними підприємствами та ролі держави у формуванні та реалізації політики;
- b)** прозору приватизацію не стратегічних енергетичних активів;
- c)** створення централізованої та професійної структури управління (комерційної організації або спеціальної державної установи) для стратегічних енергетичних активів, що залишаються у державній власності. Це спрацює лише за умови комплексного реформування галузі.
- d)** забезпечення прозорості управління державними енергетичними активами та захисту їх від політичного втручання.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 2. ПОСИЛЕННЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗА СТАНДАРТАМИ ОЕСД ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОФЕСІЙНОГО, НЕЗАЛЕЖНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ДЕРЖАВНИХ ЕНЕРГЕТИЧНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ ШЛЯХОМ:

- a)** впровадження прозорості та заснованої на професійних компетенціях та репутації процедури відбору членів наглядових рад із забезпеченням міжнародного нагляду;
- b)** залучення незалежних рекрутингових агенцій у межах чітко визначеної фінансової моделі: початкове фінансування та моніторинг доброчесності – за кошти донорів, із подальшим переходом до централізованого відбору, що фінансується з державного бюджету;
- c)** визначення, стандартизації та публічного розкриття конкурентних умов контрактів для членів наглядових рад ще до початку процесу відбору – для забезпечення прозорості та мінімізації ризиків політичного впливу чи маніпуляцій;
- d)** запровадження вимоги, щоб усі ключові державні енергетичні підприємства (зокрема “Енергоатом”, “Гарантований покупець”, “Українські розподільні мережі”, “Оператор ринку” та “Центренерго”) створили й підтримували внутрішні аудиторські служби, які напряду підзвітні наглядовим радам. Це посилить прозорість, суспільний контроль, доступ до інформації та інституційну спроможність, водночас істотно зменшивши простір для політичної корупції.

РЕКОМЕНДАЦІЯ 3. СТВОРЕННЯ ПРОЗОРОГО, ФІНАНСОВО ЖИТТЄЗДАТНОГО ТА ЕФЕКТИВНО РЕГУЛЬОВАНОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО РИНКУ. ЯК ЦЬОГО ДОСЯГТИ:

- a)** **Реформувати систему субсидій.** Така реформа означає демонтаж нинішніх неефективних

механізмів PSO та їх заміну на систему адресних грошових субсидій для вразливих споживачів. Ця модель може фінансуватися за рахунок:

- Сплати дивідендів у держбюджет “Енергоатомом” та “Укргідроенерго”. Для цього на законодавчому рівні необхідно дозволити їх авансову сплату та нарахування не з чистого прибутку, а з фіксованого доходу на акцію.
- Ретельно структурованих донорських внесків, де фінансування субсидій співвідноситься з дивідендами, що ці підприємства сплачують до державного бюджету на інші критично важливі потреби (зокрема оборонні), що одночасно підвищить фінансову дисципліну самих держкомпаній.

б) Реформувати процедури відключення споживачів електроенергії для посилення платіжної дисципліни. Будь-яке рішення держави чи територіальної громади про заборону відключення конкретного споживача від електропостачання має супроводжуватися юридично зобов’язуючою фінансовою гарантією з боку цього органу для покриття зобов’язань споживача за оплату електроенергії (наприклад, прямою гарантією чи банківською гарантією).

РЕКОМЕНДАЦІЯ 4. СТВОРЕННЯ ПОТУЖНИХ СТИМУЛІВ ДЛЯ РОЗВИТКУ Ї ЕНЕРГЕТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ. ДЛЯ ЦЬОГО ПОТРІБНО:

- а)** відмова від чинної моделі PSO та реформування пов’язаних механізмів підтримки дозволить усунути регуляторні та ринкові бар’єри для інвестицій у нову генерацію в регіонах.;
- б)** запровадження чіткої та стабільної регуляторної бази, що дозволить створювати життєздатні бізнес-моделі для локальних виробників енергії, забезпечуючи їм зрозумілі правила роботи (наприклад, умови доступу до мережі, ліцензування та дозвільні процедури) та можливість досягати прибутковості через інвестиції в сучасні й ефективні генеруючі потужності;
- с)** впровадження цільових фінансових інструментів та стимулів для заохочення інвестицій у різноманітні локальні енергетичні проєкти.

ПРИКІНЦЕВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

На основі цього дослідження важливо зазначити: уряд має або **формалізувати всі неформальні підходи**, які застосовуються під час воєнного стану, або відмовитися від їх використання. Щодо антикорупційних інституцій, особливо в правоохоронних органах у справах, пов’язаних з енергетикою, є критична потреба у **посиленні спеціалізованої експертизи в енергетичному секторі** як внутрішніми ресурсами, так і за участі профільних галузевих фахівців.