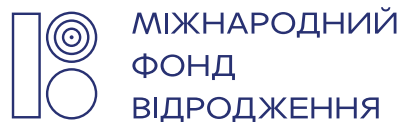


Реформа субсидій та ринок газу в Україні

від проїдання до підтримки
вразливих споживачів



У публікації представлено аналіз сучасного стану інституту субсидій за спожитий для потреб населення природний газ. Досліджено існуючі проблеми з функціонуванням субсидій в контексті стимулювання прозорості, енергоощадності та енергоефективності, а також проаналізовано ефективність перших результатів монетизації субсидій.

Підготували: **Сергій Балан, Максим Усар.**

Науковий редактор: **Роман Ніцович.**

Матеріал підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» у межах проекту «Посилення прозорості енергетичного сектору в Україні». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Аналітичний центр **DiXi Group**

Реформа субсидій та ринок газу в Україні:

від проїдання до підтримки вразливих споживачів

Київ – 2019

ЗМІСТ

РЕЗЮМЕ	6
ВСТУП	8
1. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ СУБСИДІЇ	
1.1. Походження терміну. Поняття «вразливі споживачі» та критерії отримання субсидій	9
1.2. Облік отримувачів субсидій. Облік спожитого газу для побутових потреб	12
1.3. Процес реформування системи субсидій та монетизація субсидій	16
2. РЕЖИМ ПОКЛАДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ОBOB'ЯЗКІВ (PCO)	
2.1. Поняття PCO	18
2.2. PCO в Україні	19
2.3. Різниця у вартості газу для побутових споживачів та промислових підприємств	19
2.4. Вади діючої системи PCO	21
3. ПРОБЛЕМИ, СПРИЧИНЕНІ ІСНУЮЧОЮ СИСТЕМОЮ СУБСИДІЙ ТА PCO	
3.1. Приховані субсидії	23
3.2. Відсутність стимулів для енергоощадності та енергоефективності	24
3.3. Проблеми фінансування та боргів компаній групи «Нафтогаз»	26
3.4. Заборгованість контрагентів перед «Нафтогазом»	28
3.5. Відсутність контролю за отримувачами субсидій	30
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УРЯДУ ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СУБСИДІЙ В УКРАЇНІ (ДОРОЖНЯ КАРТА)	34
ДОДАТКИ	38

РЕЗЮМЕ

Свою незалежність Україна зустріла вкрай залежною від імпорتنих поставок енергоресурсів (передусім, природного газу), отримавши в спадок від СРСР величезний, але надзвичайно енерговитратний промисловий комплекс, і населення, свідомість якого не була обтяжена ідеями енергоефективності та енергоощадливості. Маючи на початку 1990-х років можливість дешево і безперебійно постачати газ із Росії та країн Центральної Азії, українські еліти надовго виключили стратегію скорочення енергоспоживання і досягнення енергонезалежності з порядку денного. Так, скорочення споживання з року в рік падало внаслідок природних чинників – зменшення кількості промислових підприємств і скорочення населення.

Політика прихованого субсидування через низькі ціни на газ для населення, що у разі відрізнялися від ринкових, цементувала проблеми – критичну залежність від імпорتنих енергоресурсів, високу енергоємність промислового виробництва, вкрай низьку енергоефективність житлового фонду. Реформа ринку газу, що стартувала 2015 року, та початок процесу приведення цін до ринкового рівня не супроводжувалися зміною у системі соціальної підтримки. Механізм субсидій, започаткований у 1995 році, був модернізований лише частково і в деякі періоди охоплював понад половину українських домогосподарств. У результаті державний бюджет з року в рік ніс колосальне навантаження без жодного шансу вплинути на кількість вразливих споживачів.

Першим важливим і справді необхідним кроком до подолання енергетичної бідності стала монетизація субсидій на рівні кінцевих споживачів, яка стартувала у 2019 році. Наступним у черзі стоїть вже анонсоване рішення про

монетизацію пільг. Проте названі кроки хоча, безумовно, є важливими, але водночас і недостатніми для суттєвих зрушень у зменшенні кількості вразливих споживачів.

Аналізуючи проблематику системи субсидій та пов'язаного з нею регулювання газового ринку, можна виокремити такі ключові проблеми:

- Відсутність прозорого обліку споживачів газу та отримувачів субсидій;
- Недосконала і дискримінаційна система ПСО (покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку газу);
- Недоінвестування державою ресурсів та підтримки в енергоефективність та власний видобуток.

Комплексне рішення з подолання енергетичної бідності мало б передбачати систему кроків – як у сфері соціального захисту, так і в усуненні дисбалансів на ринку газу:

I. Впровадити чіткий контроль за кількістю отримувачів субсидій і обсягами газу, який має йти на задоволення потреб населення.

- Узгодити нормативно-правову базу щодо адміністрування реєстру отримувачів субсидій та реєстру споживачів газу для забезпечення ефективного обміну даними та верифікації отримувачів субсидій;
- Вирішити питання щодо отримання згоди на обробку персональних даних для формування повноцінного реєстру споживачів газу;
- Затвердити державну програму з обліку газу, що передбачає низку рішень НКРЕКП та Кабінету міністрів.

II. Ліквідувати систему «подвійного» субсидування за рахунок скасування ПСО, створення ринкових умов для всіх постачальників і споживачів з можливістю зміни постачальника.

- Здійснити перегляд і погодження нової методології розрахунку тарифів на те-

плопостачання, з урахуванням формульного підходу до ціни на газ;

- Створити рівні умови на ринку газу у питаннях вільного вибору та зміни постачальника газу;
- Розглянути доцільність запровадження більш «м'якого» регулювання для запобігання спекуляціям (наприклад, блочного тарифу для базового пакету споживання газу, обмеження маржинальності за принципом price cap).

III. Розширити і масштабувати державну програму підвищення енергоефективності і енергоощадності для побутових споживачів.

- Запровадити більш сегментований підхід до отримувачів субсидій, розширивши перелік умов для отримання та здійснюючи ефективну верифікацію;
- Поступово збільшити розмір бюджетного фінансування програм енергоефективності за рахунок поступового зменшення витрат на субсидії, а також розробки нових та масштабування існуючих програм з енергоефективності для побутових споживачів, в першу чергу для ОСББ;
- Проводити масові інформаційні кампанії серед споживачів щодо важливості та необхідності участі у програмах з енергоефективності та енергоощадності;
- Продовжити створення сприятливих умов для інвестицій у газовидобувну галузь – через подальшу дерегуляцію та поліпшення бізнес-клімату для інвесторів, продовження конкурентних процедур надання надр у користування.

Всі наведені кроки в недалекому майбутньому за умови їх комплексного впровадження призведуть до врегулювання проблеми енергетичної бідності та зменшення кількості вразливих споживачів за рахунок розірвання замкнутого кола тотального субсидування, махінацій і бідності.

ВСТУП

Субсидією є адресна допомога споживачам, що надається за рахунок державного бюджету на погашення витрат з оплати житлово-комунальних послуг. Поняття субсидій виникло у Сполучених Штатах Америки наприкінці 30-х років ХХ-го сторіччя. Згідно з прийнятим у 1937 році законом про житло, федеральний уряд брав на себе обов'язки з допомоги домогосподарствам, що мали низький дохід. Зазвичай домогосподарства сплачували 30% свого доходу (після вирахування всіх податків), а федеральний уряд сплачував решту витрат.

З 1995 року субсидії почали надавати домогосподарствам і в Україні. Призначення субсидій сім'ї має здійснюватися за умов, при яких розмір сплати за житлово-комунальні послуги (у межах норм споживання) перевищує обсяг затвердженого обов'язкового платежу, що був визначений Кабінетом Міністрів України. Сам розмір обов'язкового платежу визначається для кожного домогосподарства індивідуально, в залежності від його сукупного доходу.

У 2018 році в Україні близько 25% домогосподарств отримували субсидії на житлово-комунальні послуги (далі – субсидії) від держави, а об'єм наданих субсидій склав близько 2% від ВВП, за розрахунками авторів дослідження. Інститут субсидування та його інструменти на сьогодні є застарілими та неефективними. По-перше, не створено ефективного та прозорого інструменту з верифікації даних про отримувачів субсидій. По-друге, виплачуючи субсидії, держава жодним чином не спонукає споживачів до ощадливого використання енергії, відповідно розмір допомоги домогосподарствам не має тенденції до скорочення рік за роком. По-третє, має місце непрозорість нарахування розміру субсидій учасниками газового ринку, що, відповідно, призводить до неефективних витрат з державного бюджету.

З березня 2019 року було започатковано монетизацію субсидій, що має на меті подолання існуючих проблем в інституті субсидування, а також його подальшої трансформації та розвитку у питаннях прозорості, енергоощадності та енергоефективності.

Метою даного дослідження є аналіз поточної ситуації в інституті субсидування в Україні, визначення проблем, що виникли на українському газовому ринку у зв'язку із субсидуванням домогосподарств, та дослідження ефективності перших місяців нарахування монетизованих субсидій.

1. ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ СУБСИДІЇ

1.1. Походження терміну. Поняття «вразливі споживачі» та критерії отримання субсидій

Програму житлових субсидій було започатковано у 1995 році постановою Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 21.10.1995 р. №848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива»¹. Мета започаткування субсидій – допомога малозабезпеченим в оплаті послуг ЖКГ, як механізм соціального захисту в умовах зростання комунальних тарифів.

Згідно з програмою надання житлових субсидій, держава має відшкодувати українським сім'ям частину витрат на оплату користування житлом або його утримання та комунальні послуги: централізоване опалення, газо- та електропостачання, централізоване постачання холодної та гарячої води, централізоване водовідведення, вивезення побутового сміття та рідких нечистот. Крім цього, для сімей, які використовують для опалення тверде паливо, а для приготування їжі – скраплений газ, передбачено надання субсидії для придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива.

У 2015 році в українському законодавстві з'являється термін «вразливі споживачі», що був закріплений у Законі України «Про ринок природного газу» №329-VIII від 09.04.2015 р.² і визначався як: «побутові споживачі, які набувають право на державну допомогу в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України». Закон одним з основних завдань регулятора на ринку природного газу визначає захист вразливих споживачів, а стаття 16 документу повністю присвячена захисту вразливих споживачів.

Відповідно до закону, КМУ зобов'язаний встановлювати критерії для віднесення споживачів до категорії вразливих, але варто зазначити, що до цього часу уряд так і не спромігся розробити і затвердити порядку віднесення споживачів до категорії вразливих. Вразливі споживачі мають право на субсидію для відшкодування витрат за спожитий природний газ та іншу адресну допомогу, що надається у порядку, встановленому КМУ. Порядок захисту вразливих споживачів має:

- 1) визначати категорії вразливих споживачів;
- 2) визначати порядок обліку вразливих споживачів;
- 3) визначати заходи з моніторингу та державного контролю за належністю до категорії вразливих споживачів;
- 4) містити спеціальні заходи захисту вразливих споживачів стосовно відключення у критичні періоди з метою задоволення потреб таких споживачів у природному газі;
- 5) передбачати обсяг адресної допомоги, що надається вразливим споживачам у спосіб, що забезпечує її цільове використання.

¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 року № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>.

² Закон України «Про ринок природного газу» № 329-VIII від 09.04.2015 р. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>.

В Україні законодавством передбачені дві основні форми прямої підтримки вразливих споживачів – пільги та субсидії. Пільги надаються окремим категоріям громадян на індивідуальній основі на підставі закону як знижка оплати за фактично спожитий обсяг комунальних послуг, але не більше встановлених норм споживання (за наявності засобів обліку), або за обсяг послуг, визначений за нормами споживання (за відсутності засобів обліку). При нарахуванні пільг особа, яка їх отримує, звільняється від сплати частини вартості отриманих послуг, натомість держава сплачує цю частину вартості постачальнику послуги. З 1 жовтня 2019 року уряд планує розпочати програму монетизації пільг на оплату житлово-комунальних послуг: пільги у безготівковій формі призначатимуться усім пільговикам в автоматичному режимі³.

У свою чергу, субсидія – це безповоротна грошова допомога для підтримки малозабезпечених сімей (домогосподарств), яка покликана компенсувати частину витрат з оплати житлово-комунальних послуг. Розрахунок субсидії проводиться в кожному випадку індивідуально (цей механізм прописано у постанові КМУ від 27.04.2016 р. №319 «Про внесення змін до деяких постанов КМУ»⁴), але для нього необхідно знати дві базові цифри — щомісячний дохід на одного члена сім'ї та суму, яка сплачується за комунальні послуги. В основу формули розрахунку розміру субсидії взято залежність доходу сім'ї на рівні двох прожиткових мінімумів на особу і витрат, які не перевищують 15% сукупного доходу такої родини. Формула розрахунку субсидії: середньомісячний дохід сім'ї ділиться на кількість зареєстрованих у житловому приміщенні осіб і визначається середньомісячний дохід на одну особу. Цей дохід ділиться на прожитковий мінімум (з 1 липня 2019 року – 1936 грн. або 75 дол. США⁵), ділиться на базовий коефіцієнт 2 і множиться на 15%.

Базовими цифрами у формулі є залежність, при якій сім'я з доходом на рівні двох прожиткових мінімумів на особу сплачує за комунальні послуги 15% сукупного доходу. Далі ця залежність застосовується до конкретної сім'ї з конкретними доходами. До сукупного доходу сім'ї зараховують усі види доходів, окрім допомоги на дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, та допомоги внутрішньо переміщеним особам⁶.

До травня 2015 року розмір субсидії був пропорційний рівню витрат: чим більшу частку в доходах домогосподарства займали комунальні послуги, тим більша субсидія призначалася. За такої системи у заявника завжди існувала спокуса збільшити споживання комунальних послуг або, як мінімум, були повністю відсутні стимули споживати енергоресурси ощадливо.

В Україні з 1998 до 2010 року діяла норма, за якою більшості домогосподарств призначалася субсидія, якщо видатки на комунальні послуги перевищували 20% доходу⁷, проте в липні 2010 року цей поріг було знижено до 15%. Нинішня система в Україні дозволяє більшості населення України платити за комунальні послуги від 9% до 16% свого місячного доходу⁸, а для 9%

³ З 1 жовтня стартує монетизація пільг на оплату ЖКГ: що потрібно знати // <https://prm.ua/z-1-zhovtnya-startuye-monetizatsiya-pilg-na-oplatu-zhkg-shho-potribno-znati/>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2016 року № 319 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-2016-%D0%BF>

⁵ Розраховано за середньорічним курсом НБУ за 2018 рік.

⁶ Як розраховується розмір субсидії? // <https://teplo.gov.ua/subsidies/yak-rozrakhovuietsia-rozmir-subsydii>

⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року № 1156 «Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1156-98-%D0%BF>

⁸ Нормативно-правовими актами уряду, якими регулюється порядок призначення субсидій, визначено, що за комунальні послуги громадяни повинні платити не більше 15% від свого офіційного доходу, якщо при цьому на кожного члена

найбідніших – менше 7%. Причому ці цифри обраховані тільки для опалювального сезону, а в перерахунку на річний дохід (з огляду на те, що опалювальний сезон в Україні триває 6 місяців) – обсяг обов'язкових платежів за ЖКП складає 5-8% для більшості громадян і близько 2% для найбідніших⁹.

Для порівняння, у Польщі існує система субсидування, яка представляє собою доплату за житлово-комунальні послуги, що має назву «Житлова надбавка». Доплату отримати можуть лише ті громадяни, місячний дохід яких нижче мінімальної заробітної плати у Польщі (1925 злотих для самотньої особи та 1375 злотих на одну особу у розрахунку доходу домогосподарства)¹⁰, окрім того існує обмеження у площі житла, на якій проживає особа (чи сім'я), що звернулася за отриманням субсидії (наприклад, для однієї особи житлова площа не має перевищувати 35 кв. м, для двох – 40 кв. м, для трьох – 45 кв. м тощо). Середньомісячна заробітна плата у Польщі у 2018 році складала близько 784 євро¹¹ (приблизно 25 200 грн).

Розмір субсидії визначається згідно з нормами, які розраховуються на базі спеціального ПЗ, і варіюється залежно від типу споживача, що звернувся по допомогу. Наприклад, для самотньої особи, що проживає у квартирі з житловою площею до 35 кв. м, отримує 1200 злотих на місяць та сплачує щомісяця комунальні платежі у розмірі 420 злотих, «житлова надбавка» складе 240 злотих, тобто більше половини місячної комунальної платіжки.

Додатково вразливі споживачі можуть отримувати «надбавку на електроенергію». Для порівняння – середній розмір рахунку за електроенергію на місяць в Польщі складає від 30 до 80 злотих, а вказана «надбавка» складає від 11 злотих (для однієї особи) до 18 злотих (для родини, в якій є 5 осіб або більше).

Субсидія не надається персонально «у руки» малозабезпеченому, а перераховується на спеціальний рахунок у банку, який відкривається саме для сплати житлово-комунальних послуг. Окремо необхідно зазначити, що у субсидії може бути відмовлено, якщо матеріальне становище особи, що звернулася, є кращим, ніж декларується. Подібна відмова може базуватися на тому, що громадянин володіє автомобілем, іншою нерухомістю, має предмети розкоші тощо.

У Латвії допомога малозабезпеченим здійснюється саме за житлово-комунальні послуги. Сплата субсидії залежить від місця проживання і відповідних рішень органів місцевого управління, і відбувається як власникам житла, так і орендарям.

Для того, щоб отримувати субсидію, необхідно після сплати всіх рахунків мати на руках суму, що менша, ніж «гарантований мінімальний дохід» (ГМД). На сьогодні він складає 57 євро для працюючих, 64 євро – для дітей, та 128 євро – для пенсіонерів або інвалідів. У 2020 році заплановано зростання ГМД для працюючих до 64 євро.

Для того, щоб отримати субсидію у Ризі, окрім вищезазначеного ГМД, необхідно бути зареєстрованим на території муніципалітету, проживати за адресою реєстрації та отримувати середній дохід (протягом останніх трьох місяців) не більше 285 євро на місяць на кожного члена

домогосподарства припадає два прожиткових мінімуми, визначених державою (на 2015 рік – сума прожиткового мінімуму становила від 1921 до 2102 грн на місяць). Якщо дохід на одного члена домогосподарства є меншим, то і відсоток обов'язкового платежу, який не покривається субсидією, є пропорційно меншим.

⁹ Кузьмин М. 9 фактів про систему субсидій в Україні і «справжню» ціну газу для населення. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://voxukraine.org/uk/9-factiv-pro-sytemu-subsidiy/>

¹⁰ Dodatek mieszkaniowy. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.spes.org.pl/twoje-prawa/ochrona-lokatora-i-dodatek-mieszkaniowy/dodatek-mieszkaniowy>

¹¹ Fischer R. Average Salary in European Union 2018. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.reinifischer.com/average-salary-european-union-2018>

сім'ї (356 євро на місяць для інвалідів та пенсіонерів). Середньомісячна заробітна плата у Латвії в 2018 році складала близько 738 євро¹².

Окрім фактору «гарантованого мінімального доходу», у розрахунку для отримання субсидії також враховуються інші, додаткові, фактори – власне помешкання чи орендоване, норми споживання води, газу та електроенергії на особу, чи є опалення централізованим, чи є необхідність в закупівлі дров та вугілля, чи володіє заявник на субсидію іншим майном (заявник для отримання субсидії має володіти тільки одним житлом, однією автівкою, одним човном).

Як і в Польщі, у Латвії існують обмеження по житловій площі для домогосподарства, що претендує на субсидію – 32 кв. м для однієї особи та 18 кв. м на кожну наступну особу¹³.

Виплата субсидії здійснюється постфактум – вже після того, як заявник на отримання субсидії сплатив за житлово-комунальні послуги згідно із застосовними цінами і тарифами.

В Естонії, згідно із законом про соціальний податок, вразливим споживачам надаються виплати по бідності, що прив'язані до комунальних платежів. Так, допомога сплачується винятково тим, у кого дохід після всіх витрат за комунальні послуги та товари першої необхідності складає менше 90 євро.

1.2. Облік отримувачів субсидій. Облік спожитого газу для побутових потреб

З 2010 до 2014 року в Україні спостерігалась тенденція поступового скорочення домогосподарств, що отримували субсидії. У 2015 році, у порівнянні з 2014 роком, кількість наданих субсидій домогосподарствам зросла у 3 рази і продовжувала зростати до 2018 року. Більш детально – на рис. 1.



Рис. 1. Кількість домогосподарств, що звернулися за отриманням субсидій, та домогосподарств, що отримали субсидії, 2010-2018 рр.

Підготовлено на основі інформації зі статистичного збірника «Соціальний захист населення» Державної служби статистики України.

¹² Fischer R. Average Salary in European Union 2018. Отримано 8 липня 2019 року з: [Average Salary in European Union 2018](#)

¹³ Viss par dzīvokļa pabalstu: kam pienākas un kā saņemt. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.riga.lv/lv/news/viss-par-dzivokla-pabalstu-kam-pienakas-un-ka-sanemt?9706>

У 2016 та 2017 роках кількість домогосподарств, яким було надано субсидії, є більшою, ніж кількість домогосподарств, що звернулися за отриманими субсидіями. Це пов'язано з тим, що у вказаних роках субсидії надавались у тому числі і домогосподарствам, що звернулися за субсидіями у попередньому році.

З 2017 року в Україні запроваджено механізм стимулювання економії газу та електроенергії протягом опалювального сезону серед одержувачів субсидії. Так, невикористані суми субсидії для відшкодування витрат на оплату послуг з газо- та електропостачання для індивідуального опалення в обсягах, що не перевищують вартості 100 куб. метрів природного газу або вартості 150 кВт·год електричної енергії, більше не залишатимуться на рахунках отримувачів в постачальних організаціях, а перераховуватимуться на особовий рахунок одержувача субсидії в банківській установі або виплачуватимуться через поштові відділення. 27 грудня 2018 року постановою КМУ № 1176 «Деякі питання надання житлових субсидій населенню у грошовій формі» було запроваджено монетизацію субсидій для населення¹⁴.

Станом на 2018 рік в Україні нараховувалося 14 млн 934,9 тис. домогосподарств¹⁵. Протягом січня–грудня 2018 року субсидії сумарно були призначені 6,5 млн домогосподарств (враховуючи тих, що звернулися за субсидіями у 2017 р.), з них у міських поселеннях – 4,5 млн домогосподарств, у сільській місцевості – 2 млн. Тобто загалом протягом 2018 року близько 43,5% домогосподарств отримували субсидії. Порівняно з відповідним періодом 2017 року кількість таких домогосподарств зменшилась на 25,8%. У січні 2019 р. субсидії отримували 3 млн 649,0 тис. домогосподарств, у березні 2019 р. – 3 млн 897,6 тис. домогосподарств. За статистикою, середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство в лютому 2019 р.¹⁶ зменшився порівняно з відповідним періодом 2018 р. на 0,7% і становив 998,6 грн (36 дол. США)¹⁷. Порядок надання субсидій зображено у Додатку 1.

Згідно з даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), отриманими від постачальників природного газу, на яких покладено спеціальні обов'язки щодо постачання природного газу побутовим споживачам, станом на 1 січня 2019 року в Україні було 12 355 873 побутових споживача природного газу, з яких 4 586 654 користувалися пільгами та субсидіями¹⁸. Але треба враховувати, що не всі отримувачі субсидій користуються підведеним природним газом.

Станом на зараз майже увесь газ (95%), призначений для побутових споживачів, обліковується за допомогою лічильників¹⁹. За даними НКРЕКП, станом на 01.01.2019 р. без комерційного обліку природного газу залишається 1,4 млн абонентів, що споживають природний газ тільки

¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2016 року № 319 «Деякі питання надання житлових субсидій населенню у грошовій формі». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1176-2018-%D0%BF>

¹⁵ Державна служба статистики. Соціально-демографічні характеристики домогосподарств України у 2018 році. Отримано 8 липня 2019 року з: http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2018/zb/07/zb_sdhd2018pdf.pdf

¹⁶ Для коректності викладу матеріалу тут вказано дані станом на лютий, оскільки в літній сезон розмір субсидій суттєво нижчий через відсутність витрат на опалення.

¹⁷ Держстат назвав кількість отримувачів субсидій // <https://www.rbc.ua/ukr/news/gosstat-nazval-kolichestvo-poluchateley-subsidiy-1553095651.html>

¹⁸ Лист-відповідь НКРЕКП на інформаційний запит ГО «Діксі Груп» №4780/16.2/7-19 від 26.04.2019 р.

¹⁹ НАК «Нафтогаз України». У червні 2016 року у житловому фонді України було встановлено близько 27,5 тисяч лічильників газу, що на 25% більше, ніж у травні цього року. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/5DF8664C423B3CE2C2257FFF003BD974?OpenDocument&Highlight=0,%D0%BB%D1%96%D1%87%D0%B8%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2>

для приготування їжі. Відсоток побутових абонентів, у яких встановлені прилади комерційного обліку природного газу по країні, – 89%²⁰. При цьому 5% газу (близько 0,7 млрд м³ на рік) постається споживачам, які не мають лічильників. Такий газ може слугувати предметом цінового арбітражу (спекулятивні операції з продажу газу, що здійснюються з метою отримання прибутку, коли газ купується ніби для потреб населення, а продається промисловим споживачам за вищою ціною) для газопостачальних компаній у випадку, коли уряд встановлює регульовані ціни для населення (режим ПСО). Спекуляції можливі, тому що норми споживання газу та тепла для багатоквартирних будинків можуть не відповідати реальному споживанню, а точна кількість побутових споживачів не оприлюднюється ПСО-постачальниками.

На сьогодні, згідно з класифікацією, існує три категорії побутових споживачів газу:

1. Категорія 1 включає в себе побутових споживачів, що комплексно використовують газ (опалення, підігрів води, підігрів їжі).
2. Категорія 2 включає в себе побутових споживачів, що використовують газ для приготування їжі та підігріву води.
3. Категорія 3 включає в себе побутових споживачів, що використовують газ лише для приготування їжі.

Відповідно до положень статті 2 Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» постачання природного газу для населення, що проживає у квартирах та приватних будинках, здійснюється за умови його комерційного обліку. При цьому згідно з положеннями частини першої статті 6 зазначеного Закону суб'єкти господарювання, що здійснюють розподіл природного газу на відповідній території, зобов'язані забезпечити встановлення лічильників газу побутовим споживачам, які: 1) використовують газ комплексно, у тому числі для опалення – до 01 січня 2012 року; 2) використовують газ для підігріву води та приготування їжі – до 01 січня 2016 року; 3) використовують газ тільки для приготування їжі²¹ – до 01 січня 2021 року.

Фінансування робіт з оснащення лічильниками газу населення може здійснюватися з кількох джерел: за рахунок коштів операторів газорозподільних мереж (ГРМ) на відповідній території, за рахунок коштів відповідного бюджету, крім коштів місцевих бюджетів, а також з інших джерел, не заборонених законодавством.

У разі невстановлення населенню лічильників газу в термін до 01.01.2021 р. з вини операторів ГРМ на відповідній території, припинення розподілу природного газу таким споживачам забороняється, а його облік до моменту встановлення лічильників газу здійснюється за нормами споживання, встановленими КМУ (положення частини першої статті 6 Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу»).

Згідно з даними НКРЕКП²², станом 1 січня 2019 року не всі побутові споживачі, що мали встановити лічильники, зробили це:

1. У Категорії 1 побутових споживачів лічильники було встановлено у 99% домогосподарств (7,43 млн домогосподарств). Тут треба враховувати, що 7,503 млн домогосподарств, які використовують газ для комплексних цілей (опалення, підігрів води та приготування їжі) становлять 57% загальної кількості побутових споживачів, але використовують 91% газу від обсягу побутового споживання²³;

²⁰ Звіт про результати діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у 2018 році. – С.98-99 // http://www.nerc.gov.ua/data/filesearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREKP_2018.pdf

²¹ Закон України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3533-17>

²² Там само.

²³ НАК «Нафтогаз України». «У червні 2016 року у житловому фонді України було встановлено близько 27,5 тисяч лічильників газу, що

2. У Категорії 2 побутових споживачів лічильники було встановлено у 94% з 1,1 млн господарств, що становлять 8% загальної кількості побутових споживачів, використовуючи 3% газу;
3. У Категорії 3 побутових споживачів, що використовують газ лише для приготування їжі, індивідуальні лічильники були встановлені у 43% домогосподарств із 4,457 млн (35% загальної кількості побутових споживачів, що використовують 6% газу), ще 26% споживачів цієї категорії користуються загальнобудинковими лічильниками газу.

Ілюстративно оснащення газовими лічильниками домогосподарств зображено на Рис. 2.

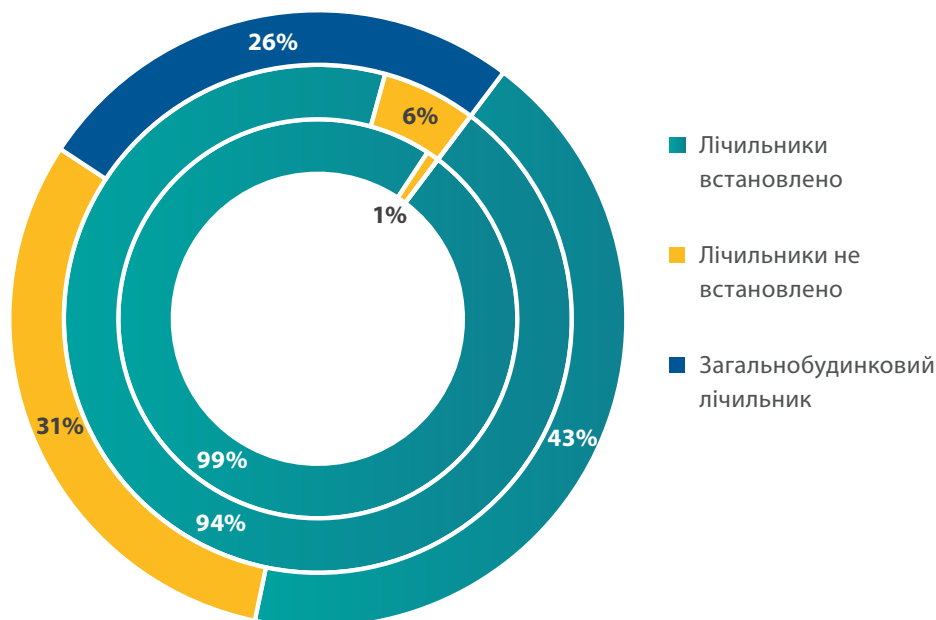


Рис. 2. Оснащення газовими лічильниками домогосподарств в Україні

На основі інформації Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг

В частині обліку теплової енергії ситуація теж далека від бажаної. За інформацією Мінрегіонбуду (зараз – Міністерство розвитку громад і територій), станом на серпень 2019 року в Україні було обладнано вузлами комерційного обліку теплової енергії 79% житлових будівель і 78,5% – нежитлових²⁴. У результаті відсутності лічильників, застарілого житлового фонду та неефективної роботи постачальників теплової енергії енергоспоживання у житлових будівлях в Україні є вкрай неефективним – 250 кВт·год на 1 м² у порівнянні зі 120 кВт·год в країнах ЄС. Ця неефективність покривається частково за рахунок тих споживачів, у яких відсутні лічильники: за відсутності лічильників тепла норма його витрат для кінцевих споживачів на 27% більша, ніж фактичне споживання домогосподарств з лічильниками²⁵.

на 25% більше, ніж у травні цього року»: Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/5DF8664C423B3CE2C2257FFF003BD974?OpenDocument&year=2016&month=07&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

²⁴ Міністерство розвитку громад і територій України. Стан оснащення будівель приладами обліку теплової енергії станом на серпень 2019 року // http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2019/08/Dodatok_lichilniki-teplovoyi-energiyi_stanom-na-serpen-2019.pdf

²⁵ НАК «Нафтогаз України». Нафтогаз з липня знижує ціну газу для промислових споживачів в середньому на 13%. Нафтогаз знижує ціну газу для споживачів за ПСО в липні на 11,7%. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/E32429A8DD43722FC2258420002ABAC6?OpenDocument&year=2019&month=06&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&> та <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/0B1D221C10B7C754C2258438003894D8?OpenDocument&year=2019&month=07&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

1.3. Процес реформування системи субсидій та монетизація субсидій

За даними Державної служби статистики, у січні–грудні 2018 р. за субсидіями для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг звернулось 7471,5 тис. домогосподарств, що на 8,9% менше, ніж у січні–грудні 2017 р. При цьому на домогосподарства у міських поселеннях припадало 66,5% таких звернень, у сільській місцевості – 33,5%. Нагадаємо, що у 2016 р. на субсидії претендували понад 60% населення країни.

Причиною такого суттєвого скорочення є рішення уряду²⁶, яким суттєво змінюються умови на отримання субсидій домогосподарствами. Наприклад, власники квартир із загальною площею більше 120 кв. м або будинків площею більше 200 кв. м втратили право на отримання субсидій. Зміни також торкнулися і заробітчан (тим, хто не задекларував в Україні або за кордоном свої доходи та не сплатив з них ЄСВ, відмовлено в отриманні субсидій²⁷) і тих, хто здійснював покупки, розмір яких перевищував 50 тис. грн. Окремо потрібно відмітити, що було зменшено норми споживання енергоресурсів, що, у свою чергу, зменшило і розмір призначених субсидій. З іншого боку, обсяг боргів за житлово-комунальні послуги у грудні 2018 року, у порівнянні з груднем 2017 року, зріс на 23,3 млрд грн, або на 72%, і досяг 55,6 млрд грн. Додатково відмітимо, що згідно з даними Держстату, за 2018 рік рівень платежів склав 80%, а за грудень 2018 року сплачено за житлово-комунальні послуги 10,7 млрд грн (58,3% нарахованих за цей період сум), за постачання електричної енергії – 3,2 млрд грн (120,5%)²⁸.

З лютого 2019 року субсидія не призначається і термін її дії на наступний період не продовжується, якщо у громадян є борг з оплати комунальних послуг строком більше одного місяця (за умови, якщо цей борг перевищує 340 грн – 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян²⁹). У разі, якщо сім'я протягом 12 місяців перед зверненням здійснила одноразову покупку або оплатила послуги (будівництва, ремонту, мобільного зв'язку) на суму, яка перевищує 50 тис. грн, субсидія на оплату комунальних послуг такому домогосподарству не призначається.

З 1 березня 2019 року в Україні розпочався новий етап реформи субсидій – монетизація. Субсидії почали виплачувати грошима на банківські рахунки. Вся сума допомоги від уряду надходить безпосередньо на банківський рахунок отримувача субсидії у банку, що входить до затвердженого урядом переліку³⁰ (станом на час написання цього дослідження до переліку було включено 38 фінустанов). Рахунок має спеціальний режим використання. Тобто кошти першочергово спрямовуються на оплату послуг за спожитий газ, тепло, електроенергію й воду. Якщо сім'я заощаджувала, за результатами опалювального сезону залишок коштів на рахунок вона

²⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2018 року № 329 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1022». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-2018-%D0%BF>

²⁷ Міністр соціальної політики про умови призначення субсидій особам, які перебували за кордоном понад 60 днів // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ministr-socialnoyi-politiki-pro-umovi-priznachennya-subsidij-osobam-yaki-perebuvali-za-kordonom-ponad-60-dniv>

²⁸ Заборгованість населення з оплати ЖКП за 2018 рік зросла на 23 млрд грн // <https://www.rbc.ua/ukr/news/zadolzhennost-naseleniya-oplate-zhku-2018-1549009531.html>

²⁹ Постанова КМУ від 6 лютого 2019 р. № 62 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2019-%D0%BF>

³⁰ Монетизовану субсидію можна отримати у будь-якому з 38 уповноважених банків // https://teplo.gov.ua/news/222-monetyzovanu-subsydiyu-mozhna-otrymaty-u-bud-yakomu-z-38-upovnovazhenykh-bankiv?fbclid=IwAR1ZAL3SuPDBHgrDJ60ywx4JEU067GBNh46yBflrD4zHrXbGqcOk_gQ63zc

зможе використати на свій розсуд. Сума зекономлених грошей залежить виключно від споживачів. Найбільшою вона може бути у енергоефективних домогосподарств, тих, хто має добре утеплений будинок, лічильники та енергоощадний котел.

Процес монетизації субсидій, що було запущено, має відбуватися у три етапи:

1. Із 1 січня 2019 року – монетизація надається тим сім'ям, що звертаються за допомогою від держави вперше. Нарахована монетизована субсидія має надходити на рахунок у ПАТ «Ощадбанк», відкритий домогосподарством, що потребує субсидії, до 5 числа кожного місяця;
2. Із 1 травня 2019 року – монетизація субсидій надається тим сім'ям, які отримують субсидію не перший рік. Для того, щоб почати отримувати субсидію з травня, необхідно подати декларацію про доходи та заяву на монетизацію до відповідного управління праці та соціального захисту;
3. Із 1 жовтня 2019 року на виплату субсидій готівкою перейдуть усі інші отримувачі субсидій. Тобто ті, хто отримує субсидію тільки в опалювальний період. Таким чином, саме із жовтня 2019 року запрацює повномасштабна монетизація, коли кожен, хто є одержувачем житлової субсидії, отримуватиме за результатами опалювального сезону готівковими коштами все, що було зекономлено.

В березні 2019 року міністр соціальної політики Андрій Рева повідомив, що максимальний розмір субсидії в Україні становив 24 тис. грн (еквівалент 880 дол. США). При цьому середній розмір субсидії на оплату послуг ЖКГ в Україні на той момент становив 1681 грн (еквівалент 62 дол. США). У 2019 році, відповідно до заяви міністра, 75% від загальної кількості отримувачів субсидії є пенсіонерами, а 22% субсидій монетизовано і сплачується через ПАТ «Ощадбанк»³¹.

Станом на березень 2019 року у соцмережах було поширено інформацію, згідно з якою 13% споживачів, що мали отримати монетизовану субсидію, не звернулися за нею. За словами заступника голови департаменту енергоефективності НАК «Нафтогаз України» Олексія Хабатюка, вказані 13% – це «пара сотень мільйонів гривень»³².

На початку квітня віцепрем'єр-міністр України Павло Розенко зазначив, що монетизовані субсидії через Пенсійний фонд та «Ощадбанк» отримують 3,5 млн домогосподарств³³. У травні 2019 року прем'єр-міністр України Володимир Гройсман підтвердив озвучені віцепрем'єром цифри, зазначивши, що споживачі мають отримувати кошти та розуміти ціну та вартість послуг³⁴.

За словами генерального директора Директорату сім'ї та соціальної підтримки Міністерства соціальної політики України Віталія Музиченка, згідно з даними, що були отримані відомством

³¹ Прямий ефір на телеканалі 112: «Рева: Із 1 березня період виплати субсидій синхронізують із періодом виплати пенсій»: Отримано 8 липня 2019 року з: <https://ua.112.ua/suspilstvo/rev-a-iz-1-bereznia-period-vyplaty-subsydii-synkronizuietsia-iz-periodom-vyplaty-pensii-478029.html>

³² Олексій Хабатюк, персональна сторінка на Facebook. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.facebook.com/oleksii.khabatiuk/posts/2372472902775360>

³³ Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. «Павло Розенко: У квітні і травні продовжиться виплата монетизованих субсидій». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pavlo-rozenko-u-kvitni-i-travni-prodovzhitsya-viplata-monetizovanih-subsidij>

³⁴ Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. «Субсидії і пільги будуть монетизовані, це кошти людей», – Володимир Гройсман. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/subsidiyi-i-pilgi-budut-monetizovani-ce-koshti-lyudej-volodimir-grojsman>

наприкінці квітня 2019 року, близько 75% отримувачів субсидій у готівковій формі сплатили за житлово-комунальні послуги вчасно³⁵.

Отже, незважаючи на те, що монетизацію субсидій було впроваджено декілька місяців тому, можна відмітити суттєві зрушення у глобальних проблемах, що давно завдають шкоди енергетичному ринку України. Поступовий процес з прозорого підрахунку реальної кількості споживачів, а також поява внутрішнього розуміння у споживачів питання економії використання ресурсів є оптимістичним трендом для подальшого розвитку конкурентного й ефективного енергетичного ринку.

Однак, зволікання зі стартом процесу монетизації субсидій, їх поступова та часткова адресація населенню, постійне бажання уряду зберегти виплату субсидій за старою схемою через виплати коштів напряму постачальникам суттєво вплинули як на швидкість розвитку енергетичного ринку, так і на фінансові втрати держави через неефективну та непрозору систему.

2. РЕЖИМ ПОКЛАДЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ (ПСО)

2.1. *Поняття ПСО*

Будь-які споживачі потребують надання товарів та послуг, що пов'язані з інфраструктурою (таких як телекомунікації, пошта, електрика, природний газ, громадський/пасажирський транспорт і водопостачання). Більш того, споживачі хочуть отримувати безпечний та надійний доступ до товарів або послуг, які мають бути високої якості та надаватися за доступною ціною.

ЄС передбачило гарантії надання вказаних товарів та послуг. Згідно з Директивою 2009/73/ЄС³⁶, держави-члени ЄС мають вживати всіх можливих відповідних заходів щодо захисту кінцевих споживачів, зокрема забезпечувати наявність належних гарантій захисту вразливих споживачів. У цьому контексті кожна держава-член ЄС повинна визначити концепцію вразливих споживачів, яка може стосуватися енергетичної бідності та, зокрема, заборони відключення газу таким споживачам у критичні періоди. Зокрема, вони вживають відповідних заходів для захисту кінцевих споживачів газу. У виключних випадках, держави-члени можуть призначити постачальника для споживачів газу та повинні забезпечувати високий рівень захисту споживачів, особливо щодо прозорості умов контракту, загальної інформації та механізмів врегулювання суперечок. Держави-члени ЄС є гарантами того, що споживачу забезпечуються умови легкої зміни постачальника.

Покладені спеціальні обов'язки (ПСО) – це зобов'язання, що накладаються державними органами на орган чи юридичну особу, що надає послуги для задоволення загальних потреб. ПСО є секторним інструментом для надання послуг загального економічного інтересу, що допомагає у перехідний період лібералізації і не має бути приводом для захисту від відкритого ринку. Застосування ПСО має бути виключенням, а не правилом, а саме визначення ПСО є завданням

³⁵ Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. Перебіг монетизації субсидій обговорили у Києві фахівці Мінсоцполітики, Світового банку та журналісти з усієї України. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/perebig-monetizaciyi-subsidij-obgovorili-u-kiyevi-fahivci-minsocpolitiki-svitovogo-banku-ta-zhurnalisti-z-usiyeyi-ukrayini>

³⁶ Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>

для відповідних органів державної влади. Прикладами запровадження ПСО можуть бути: ПСО, що пов'язані з ціною постачання споживачам, ПСО, що пов'язані з забезпеченням безпеки газопостачання, або ПСО, що пов'язані з пріоритетним постачанням через диверсифікацію. Таким чином ПСО – це будь-які зобов'язання з обслуговування, які нав'язуються урядом на постачальника товарів чи послуг, у суспільних інтересах.

2.2. ПСО в Україні

В Україні на газовому ринку ПСО було затверджено постановою КМУ №758 від 01.10.2015 року «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу (відносини у перехідний період)»³⁷. Вказані спеціальні обов'язки полягали в забезпеченні поставок газу за зниженими цінами пільговим категоріям споживачів, серед яких, зокрема, населення і комунальні теплоенергетичні підприємства.

Згідно зі статтею 11 Закону України «Про ринок природного газу»³⁸, КМУ має право тимчасово і для забезпечення загальносуспільних інтересів покласти на суб'єктів ринку газу певні обов'язки. При цьому, такі обов'язки мають бути чітко визначеними, прозорими, недискримінаційними, та створювати мінімальні перешкоди для розвитку ринку.

Отже, це означає, що в Україні ціни на газ для населення і виробників тепла регулюються державою. Ціна на газ для населення до останнього часу суттєво відрізнялася від ціни на газ для промисловості. При цьому заниження вартості газу для населення мало стимулюючий ефект для зловживань, оскільки цей газ можна використати для потреб виробництва, а інструментом для подібного цінового арбітражу є встановлені норми споживання газу та тепла для багатоквартирних будинків, що не обладнано лічильниками газу.

2.3. Різниця у вартості газу для побутових споживачів та промислових підприємств

У 2014 році різниця вартості газу для населення і промисловості відрізнялася у декілька разів. Починаючи з 2015 року розрив почав скорочуватись. У липні 2019 року вартість тисячі м³ газу для підприємств, що постачають газ населенню (газзбутів), та інших споживачів за режимом ПСО склала 4 905,67 грн, а промисловим споживачам – від 5 017,00 грн до 5 606,00 грн (без ПДВ та витрат на його транспортування магістральними та розподільними трубопроводами)³⁹.

Більш детально різниця між цінами на газ для населення і промислових підприємств протягом 2015-2019 років представлена на рис. 3.

³⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2015 року № 758 «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу (відносини у перехідний період)». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758-2015-%D0%BF>

³⁸ Закон України 09.04.2015. № 329-VIII «Про ринок природного газу». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19>

³⁹ Шлапак М. Українців нагрівають, рахуючи тепло на око. Отримано 8 липня 2019 року з: https://dt.ua/energy_market/ukrayinciv-nagrivayut-rahuyuchi-teplo-na-oko-.html

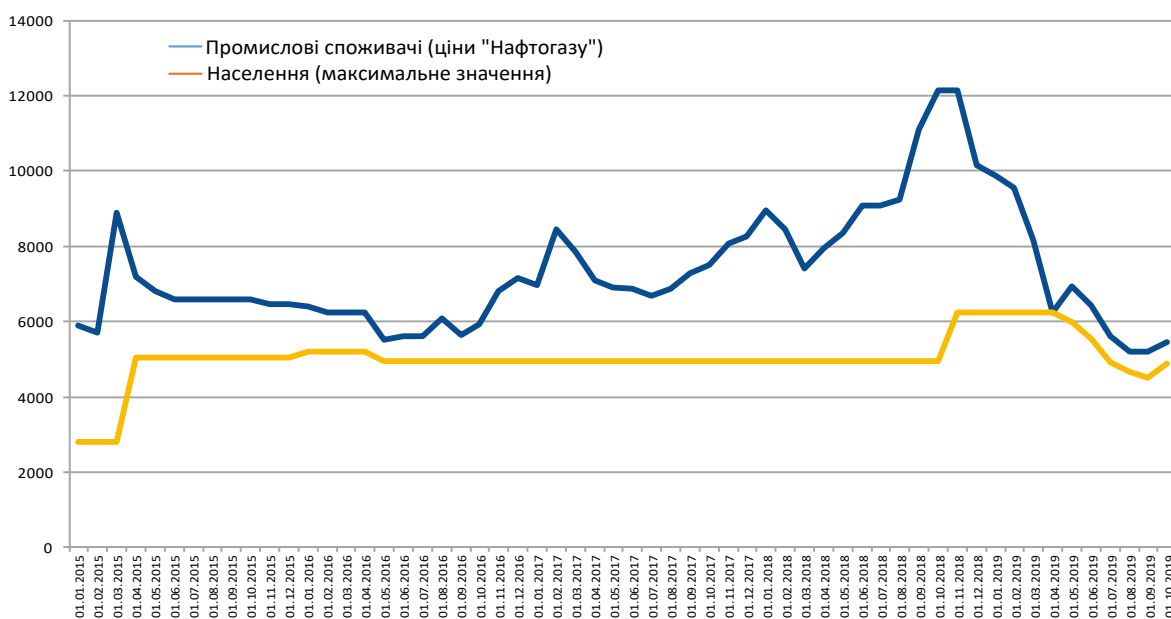


Рис. 3. Динаміка оптових цін на газ як товар (без цільової надбавки та ПДВ) для промисловості та населення, грн/тис. м³, 2015-2019 рр.

На основі даних НАК «Нафтогаз України»

Згідно з ПСО, що покладені на «Нафтогаз», вартість газу для населення обмежена граничним значенням, яке визначене КМУ. У 2018 році КМУ неодноразово продовжував строки дії ПСО, попри критику його положень, що обмежували розвиток ринку. Чинний механізм ПСО закріплено у постанові КМУ від 19.10.2018 р. № 867 «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу»⁴⁰ та доповнено постановою КМУ від 03.04.2019 р. № 293 «Деякі питання діяльності акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»⁴¹.

Отже, ринок газу в Україні в сегменті постачання побутовим споживачам на сьогодні є регульованим і не передбачає конкуренції. Схема постачання газу побутовим споживачам в режимі ПСО зображена у Додатку 2. По суті, постачання газу відбувається через схему подвійного субсидування: для побутових споживачів встановлена ціна на газ, що не відповідає ринковій, крім того, додаткове покриття вартості житлово-комунальних послуг діє для найбільш вразливих категорій населення. Як свідчить світовий досвід, практика зниження ціни для всіх без винятку груп населення є негативною, оскільки фактично заможніші споживачі використовують значно більше енергоресурсів, за які могли би платити ринкову ціну.

Міжнародний валютний фонд вже достатньо довго вимагає від України лібералізації газового

⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 19 жовтня 2018 року № 867 «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-%D0%BF/conv/print>

⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2019 року № 293 «Деякі питання діяльності акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-2019-%D0%BF>

ринку, в тому числі і приведення вартості газу для населення до ринкового рівня. Так, у 2018 році були зроблені перші кроки до цього, і вартість газу для населення зросла на 23,5%. Водночас, навіть враховуючи зниження ринкової ціни на газ у грудні 2018 року, різниця між регульованою та ринковою ціною складала приблизно 50%. Враховуючи тенденцію до зниження вартості газу навесні 2019 року і прийняття постанови Кабміну № 293 від 03.04.2019 р. (а також внесені до неї зміни у травні та червні 2019 року), формування ціни для населення і виробників тепла зараз відбувається двома шляхами:

- якщо ринкова ціна менша за граничну регульовану, вона розраховується на основі трьох бенчмарок (прайс «Нафтогазу» для промислових споживачів на умовах передоплати, середньозваженої ціни торгів на «Українській енергетичній біржі» та середня митна вартість імпорту за даними Мінекономрозвитку);
- обмеження граничним рівнем, якщо ринкова ціна перевищує граничну регульовану ціну.

Таким чином, у літній сезон вартість газу формується за квазіринковими цінами, а у зимовий період вартість газу визначається регульованою ціною. З 2020 року має бути здійснено остаточний перехід на ринкову ціну.

Зазначимо, що за останні декілька років уряд піклувався не лише про побутових споживачів. У жовтні-грудні 2016 року «Нафтогаз» був зобов'язаний постачати газ Одеському припортовому заводу (далі – ОПЗ) за пільговими умовами⁴², сподіваючись таким чином підтримати підприємство (у кінцевому розрахунку це не допомогло, а заборгованість ОПЗ склала близько 2,2 млрд грн⁴³, які Господарський суд Одеської області зобов'язав ОПЗ виплатити «Нафтогазу»⁴⁴). Втім, говорячи про ПСО у газовому секторі, перш за все мається на увазі захист побутових споживачів. Саме для їх забезпечення «Нафтогаз» зобов'язаний придбавати газ у державних видобувних компаній та на оптовому ринку, але продавати за тією ціною, що визначена ПСО.

2.4. Вади діючої системи ПСО

На сьогодні на українському газовому ринку мають місце наступні вади діючої системи ПСО:

- **Продаж газу за ціною нижче ринкової та відсутність механізму компенсації витрат**

Визначені КМУ ціни на газ у період найбільшого споживання – взимку – нижче ринкових, що повністю нівелює виникнення комерційного інтересу у незалежних постачальників. Існуюча модель ПСО не містить ефективних механізмів забезпечення фінансових розрахунків між суб'єктами ринку, а чинні процедури не дозволяють «Нафтогазу» обмежити постачання газзбутам (компанії, що займаються роздрібним постачанням газу на території певної області та пов'язані з операторами газорозподільних мереж) за несплату. Наслідком відсутності інструментів з обмеження постачання газу є багатомільярдні борги газзбутів перед «Нафтогазом». Проблемою є і те,

⁴² Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2019 року № 658 «Про внесення змін до Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу (відносини у перехідний період)». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/658-2016-%D0%BF>

⁴³ НАК «Нафтогаз України». Новини. Заборгованість контрагентів, які отримують газ від Нафтогазу на пільгових умовах (відповідно до положення про ПСО), склала 62,2 млрд грн (зменшення на 299 млн грн, або -0,5% за тиждень). Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/078D7E3117540149C225846400496893>

⁴⁴ Економічна правда. Одеський припортовий повинен виплатити «Нафтогазу» 2,2 мільярда за газ. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/07/17/649739/>

що більше половини газзбутів контролюється однією компанією – «РГК», що належить Group DF. Отже, відповідно, більша частина боргів пов'язана саме з Group DF Дмитра Фірташа.

Неринкові ціни та відсутність контролю за використанням газу та розрахунками знищують потенційний інтерес у незалежних постачальників до цього сегменту ринку. Побутові споживачі не мають можливості обрати собі альтернативного постачальника, тож відповідно цей ринок залишається неконкурентним.

Додатково зазначимо, що урядом не визначено механізмів компенсацій та джерела фінансування різниці ціни за газ, поставлений в межах режиму ПСО, та ринкової ціни. Згідно із Законом України «Про ринок природного газу», «Нафтогаз» та «Укргазвидобування», виконуючи спеціальні обов'язки, мають право на отримання компенсації своїх економічно обґрунтованих витрат, зменшених на доходи, що були отримані у процесі виконання спеціальних обов'язків, та з урахуванням допустимого рівня прибутку.

«Нафтогазом» було проведено оцінку належної компенсації за виконання спеціальних обов'язків за період з 01.10.2015 року по 31.12.2017 року. Розрахована компенсація склала більше, ніж 111 млрд грн, з яких:

- 74,8 млрд грн – збитки «Укргазвидобування» від неринкової ціни реалізації видобутого газу;
- 24,1 млрд грн – пов'язаний резерв «Нафтогазу» на сумнівну заборгованість;
- 12,1 млрд грн – пов'язані збитки «Нафтогазу»⁴⁵.

Компанія звернулася до суду і у судовому порядку було отримано рішення, згідно з яким уряд було зобов'язано визначити джерела фінансування та порядок компенсації за виконання ПСО. Однак на сьогодні це рішення не виконано, і компенсації за виконання ПСО не виплачені⁴⁶. Позиція уряду, висловлена діючим на той момент віцепрем'єр-міністром В.Кістіоном, полягала у тому, що головним завданням Нафтогазу є забезпечення загальносуспільних інтересів на ринку природного газу та захисту прав споживачів, а не отримання надприбутків, що зафіксовано у затвердженій КМУ Постанові №351 від 26 квітня 2017 р. «Про затвердження основних засад здійснення державної власності щодо публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"». Аргументація уряду полягає в тому, що навіть за наявності ПСО чистий прибуток НАК «Нафтогаз України» в 2016 році склав 22,5 млрд грн. Такі доходи свідчать, що економічно обґрунтованих витрат компанія не несе, особливо враховуючи те, що в структурі постачання газу – 95% «Нафтогаз» постачає населенню за так званою спеціальною ціною⁴⁷.

- **Продаж газу через посередників, що суттєво ускладнює процес контролю використання газу за цільовим призначенням та забезпечення розрахунків**

Відсутність ефективних механізмів контролю за цільовим використанням газу створює основу для зловживань на ринку. Необґрунтовані вигоди від ПСО отримують не лише вразливі споживачі, а й ті, що мають достатній рівень доходів для оплати газу та тепла за власний рахунок, що в свою чергу призводить до неефективного використання коштів державного бюджету.

На сьогодні відсутній будь-який ефективний механізм підтвердження газзбутами постачання певних об'ємів газу конкретним споживачам у рамках виконання ПСО. Отже, невідомо чи на-

⁴⁵ НАК «Нафтогаз України». Річні звіти. Річний звіт за 2017 рік, с. 52. Отримано 8 липня 2019 року з: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017-UA.pdf

⁴⁶ Там само

⁴⁷ Володимир Кістіон: Уряд закликає Нафтогаз до толерантності // <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250170880>

справді весь газ, що постачається за регульованою ціною, постачається саме населенню. Необхідно відмітити, що «Нафтогаз» зацікавлений у підтвердженні фактичних обсягів постачання газу, адже від цього залежить розмір його витрат на виконання ПСО (в умовах відсутності компенсацій за виконання ПСО, витрати перетворюються на збитки групи «Нафтогаз»). З іншого боку, «Нафтогаз» зацікавлений самостійно здійснювати постачання за ПСО кінцевим споживачам, і таким чином зайняти роздрібний ринок.

У червні 2017 року «Нафтогаз» отримав контроль над ВАТ «Кіровоградгаз». З червня по вересень 2017 року представниками компанії проводилась перевірка діяльності «Кіровоградгазу», яка заявила що до автоматизованої системи газорозподілу було внесено 384 фіктивні адреси абонентів («мертві душі»), на яких було списано 9,8 млн м³ газу (за 2017 рік «мертві душі» завдали 78 млн грн збитків⁴⁸). Враховуючи те, що контроль до червня 2017 року над ВАТ «Кіровоградгаз» здійснював менеджмент «РГК», а на сьогодні близько 70% газзбутів на ринку пов'язані із вказаною компанією, можна припустити, що подібні випадки мають місце у інших газзбутах, а «Нафтогаз» відповідно знає збитків.

3. ПРОБЛЕМИ, СПРИЧИНЕНІ ІСНУЮЧОЮ СИСТЕМОЮ СУБСИДІЙ ТА ПСО

3.1. Приховані субсидії

Протягом 2018-2019 років великий резонанс отримало обговорення «прихованих субсидій» та їх отримання учасниками роздрібного ринку (газзбутами). Приховані субсидії – це надання газу побутовим користувачам за ціною меншою, ніж ринкова. В Україні за 2018 рік приховані субсидії склали приблизно 6% від доходів державного бюджету, а споживання енергетичних ресурсів настільки неекономне, що суттєво перевищує рівень сусідніх європейських держав⁴⁹. Однак, відмітимо, що з 2014 року частка прихованих субсидій, як відсотку від доходів Державного бюджету зменшилася (з 19% у 2014 році до 6% у 2018 році). Більш детально зображено на рис. 4.



Рис. 4. Кількість спожитого газу країнами, в кілограмах нафтового еквіваленту на метр квадратний, 2016 рік⁵⁰

⁴⁸ Укрінформ. Третій похід на облгази: чи вдасться перемогти Фірташа? Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2480641-tretij-pohid-na-oblgazi-ci-vdastsya-peremogti-firtasa.html>

⁴⁹ Спільний проект НВ та Ю. Вітренко «Що таке приховані субсидії і чому це небезпечно для держави». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://biz.nv.ua/ukr/naftogaz-protiv-gazproma/shcho-take-prihovani-subsidiji-i-chomu-ce-nebezpechno-dlya-derzhavi-50008684.html>; «Як споживання газу українськими родинами відрізняється від середнього в Європі?»// <http://gasmarket.media/gas-market/yak-spozhyvannya-gazu-ukrayinsky-rodynamy-vidriznyayetsya-vid-serednogo-v-yevropi/>

⁵⁰ Спільний проект НВ та Ю. Вітренко «Що таке приховані субсидії і чому це небезпечно для держави». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://biz.nv.ua/ukr/naftogaz-protiv-gazproma/shcho-take-prihovani-subsidiji-i-chomu-ce-nebezpechno-dlya-derzhavi-50008684.html>

Неефективне використання газу протягом 2009-2015 рр. (а також проблеми з нарощуванням видобутку власного газу) завдало втрат Україні на суму близько 11,7 млрд дол. США, за оцінками «Нафтогазу»⁵¹.

Приховані субсидії призводять до низки негативних наслідків:

1. Суттєві фінансові втрати для компаній, що постачають газ споживачам, адже компанії, що продають газ, будуть отримувати не всі кошти від реалізації і, відповідно, не будуть зацікавлені працювати на газовому ринку.
2. Стимулюється неефективне споживання газу побутовими споживачами. Це називається високою еластичністю попиту, яка пов'язана з тим, що чим менше ціна на товар чи послугу, тим більше його/її споживають (дуже часто – із надлишком).
3. Спотворюється сама ідея субсидій, оскільки більше субсидій отримують багатші, а не бідніші. Зможна людина, що має великий будинок, буде отримувати більше прихованих субсидій, ніж середньостатистичне домогосподарство в Україні, адже для обігріву великого будинку в середньому необхідно більше газу, ніж для малого або середнього.
4. Відбувається стимулювання зниження видобутку природного газу, оскільки його продаж державними компаніями за ціною, нижчою від ринкової, є нецікавим з точки зору бізнесу. Адже якщо продаж товару чи надання послуги не несе прибутку, такий бізнес нецікавий та не вигідний для інвестування.
5. Надання субсидій лише певній групі споживачів породжує дві негативні тенденції: спекуляцію та корупцію. Спекуляція виникає, коли покупець придбав товар/послугу за адміністративно заниженою ціною, а перепродав – за ринковою. Враховуючи корупцію, виникають адміністративні обмеження для можливості існування спекуляції, що в свою чергу породжує «схеми» для обминання вказаних обмежень.

3.2. Відсутність стимулів для енергоощадності та енергоефективності

В Україні протягом останніх трьох років різниця у розмірі коштів, що спрямовується державою на субсидії та на фінансування програм з енергоефективності, складає близько двох порядків:

Табл. 1. Спрямування державою коштів на субсидії та на фінансування програм з енергоефективності, 2017-2019 рр., млрд грн⁵²

	2017 рік (факт)	2018 рік (факт)	2019 рік (план)
Видатки на виплату населенню житлових субсидій (у т.ч. на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу)	72,37	72,67	55
Видатки на програми з енергоефективності («теплі кредити»)*	0,818	0,418	0,38

* без врахування фінансування Фонду енергоефективності

На основі даних Державної казначейської служби

⁵¹ Там само.

⁵² Державна казначейська служба України. Річні звіти про виконання Державного бюджету України за 2017-2018 роки. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>

Враховуючи порівняно мізерні обсяги, що виділяються державою на підтримку енергоефективності, стає зрозумілою відсутність пріоритетності вказаного питання на порядку денному уряду та низького рівня усвідомлення населенням необхідності та важливості самого процесу підвищення енергоефективності.

Наведемо приклад. До 2017 року ВАТ «Кіровоградгаз», де 51% акцій належить державі, контролювався менеджментом «РГК». У червні 2017 році «Нафтогазу» вдалося змінити керівництво та відновити контроль над облгазом та пов'язаним збутовим підприємством «Центргаз». Після відновлення контролю, «Нафтогазом» було проведено аналіз даних по споживачам на ліцензійній території «Кіровоградгазу» за 2016-2017 роки. Згідно з проведеним аналізом виявилось, що отримувачі субсидій споживають газу на індивідуальне опалення у 1,6 рази більше, ніж споживачі без субсидій⁵³. Додатково було з'ясовано, що отримувачі субсидій тримали температуру в оселі значно вищу (24-26 °C), ніж споживачі без субсидій (до 20 °C).

Відповідно, на даному прикладі в окремо взятому облгазі підтверджується теза, що отримувачі субсидій не зацікавлені споживати газ ефективно. Це говорить про те, що система субсидій не є ефективною з точки зору раціонального використання ресурсу по всій країні, а запроваджена система монетизації субсидій стимулює побутових споживачів економити газ, адже весь заощаджений обсяг коштів залишається їм.

Для порівняння – у Франції існує система авансових платежів, яка дозволяє індивідуально розрахувати ліміт, який домогосподарство має сплачувати щорічно. Якщо домогосподарству вдається зекономити кошти та не вийти за межі ліміту, то держава повертає зекономлені кошти за вищим тарифом. Саме в такий спосіб уряд Франції стимулює громадян до енергозбереження та економії ресурсів. Розрахунком та наданням коштів займається спеціально створений державний орган «Фонд сімейної допомоги» – CAF (Caisse d'Allocations Familiales)⁵⁴.

У Великобританії подача газу і, відповідно, можливість отримання тепла та гарячої води у помешкання, відбувається за допомогою спеціальної картки, яка має бути вставлена у лічильник попередньої оплати (prepayment meter). Якщо на картці є гроші – у помешкання подається газ, якщо гроші на картці скінчились, – подача газу припиняється⁵⁵. Відповідно, споживачі сплачують та отримують виключно той об'єм газу, який можуть оплатити, що, у свою чергу, також спонукає ощадливо та раціонально використовувати газ. При виборі споживачем певного постачальника газу, додатковою безкоштовною послугою пропонується встановлення «розумного» лічильника, який у режимі реального часу у грошовому еквіваленті демонструє, скільки вже витрачено, а також скільки у даний конкретний момент часу використовується газу та електроенергії. Використання такого лічильника також має на меті й енергоощадність – якщо кількість використання енергії в певний момент перевищує середнє споживання – графічне відображення змінює колір із зеленого на червоний, і таким чином спонукає вимкнути зайве включене світло або електроприлади.

Таким чином, на сьогодні склалася ситуація, за якої отримувачі субсидій не зацікавлені у ощадливому споживанні, а держава не фокусується на проблемах та підтримці ощадливого споживання та енергоефективності і продовжує здійснювати постійне «вливання» коштів з держбюджету

⁵³ НАК «Нафтогаз України». Річні звіти. Річний звіт за 2017 рік. Отримано 8 липня 2019 року з: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017-UA.pdf

⁵⁴ Caisse d'Allocations Familial. Connaitre vos droits selon votre situation. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.caf.fr/allocataires/droits-et-prestations/connaitre-vos-droits-selon-votre-situation>

⁵⁵ Бно-Айріян М. Особиста сторінка у мережі Facebook. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=2015704952085960&set=pcb.2015708072085648&type=3&theater>

у вигляді субсидій, відтворюючи енергетичну бідність. Більш ефективним є поступове переспрямування частини коштів, що заплановані на виплату субсидій, на статті з енергоефективності та енергоощадності. За декілька років держава змінить курс з марнотратного «субсидування» на курс енергоефективності, спонукаючи населення використовувати отримані від держави кошти на такі напрямки і програми модернізації власного житла, як «теплі кредити», IQ energy, встановлення «розумних» лічильників, послуги енергосервісних компаній, продукти Фонду енергоефективності тощо.

3.3. Проблеми фінансування та боргів компанії групи «Нафтогаз»

У 2016 році урядом була затверджена концепція розвитку газовидобувної галузі⁵⁶. Згідно з документом, до кінця 2020 року видобуток АТ «Укргазвидобування» (далі – «УГВ») мав досягти 20,1 млрд м³, а компанія розробила відповідну програму 20/20. Проте по факту в 2018 році «УГВ» видобула 15,5 млрд м³ газу (забезпечивши 73% загальноукраїнського видобутку), а сукупний попит на газ в Україні склав 32,3 млрд м³⁵⁷.

В рамках прийнятого плану, у 2015-2018 рр. компанією було здійснено ряд необхідних заходів:

- майже удвічі збільшено обсяги буріння;
- впроваджено програму з операцій з гідророзриву пластів та інших технологій інтенсифікації;
- відкрито 8 нових родовищ;
- законтрактовано 20 нових сучасних верстатів для власного флоту та 15 верстатів міжнародних підрядників для аутсорсингу буріння;
- оновлено більше 1 тис. одиниць техніки (30% загального парку)⁵⁸.

Завдяки вказаним заходам «УГВ» змогло компенсувати природне падіння видобутку та досягти сумарного збільшення обсягів видобутку.

Однак, існує дві основні проблеми, що стоять на шляху розвитку вказаної концепції «УГВ»:

1. **Ускладнений доступ до нових ділянок**, що був спричинений двома проблемами:
 - відсутністю протягом тривалого часу аукціонів на нафтогазові ділянки та конкурсів з укладення угод про розподіл продукції («УРП»), що були розблоковані лише у 2019 році;
 - значна кількість відмов у погодженні спеціальних дозволів на розробку надр. У ключовому регіоні – Полтавській області – було отримано 60 відмов протягом 2016-2018 років.
2. **Фіскальне навантаження та брак фінансування «УГВ»**. Станом на 2019 рік потреба у капіталовкладеннях оцінювалась «УГВ» на рівні близько 29 млрд грн на рік. Відмітимо, що при регульованій ціні газу в 8,55 грн за м³, до бюджету стягувалося (у вигляді податків та дивідендів) майже 6 грн. Враховуючи витрати на транспортування та розподіл газу, покриття збитків від продажу імпортованого газу за ціною, нижчою за закупівельну, а та-

⁵⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 року № 1079-р «Про схвалення Концепції розвитку газовидобувної галузі України». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1079-2016-%D1%80>

⁵⁷ НАК «Нафтогаз України». Річні звіти. Річний звіт за 2018 рік. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual-Report-2018-ukr.pdf>

⁵⁸ АТ «Укргазвидобування». Нафтогаз вдячний уряду за увагу до проблем видобутку газу та закликає об'єднати зусилля заради його збільшення. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://ugv.com.ua/uk/page/naftogaz-vdacnij-uradu-za-uvagu-do-problem-vidobutku-gazu-ta-zaklikae-obednati-zusilla-zaradi-jogo-zbilsenna>

кож через значні борги газзбутів як роздрібних постачальників, на інвестиції у розвиток видобування газу – за оцінками компанії – залишалось лише 0,34 грн з кожного проданого м³ ⁵⁹. При цьому лише для підтримки видобутку на нинішньому рівні необхідно інвестувати 2,1 грн з кожного проданого кубічного метру газу, а для забезпечення сталого зростання видобутку – не менше, ніж 2,9 грн/м³.

Показовим є приклад 2019 року. Уряд вимагав від «Нафтогазу» сплати дивідендів (які будуть в тому числі направлені на виплату субсидій) в той час, коли у компанії була можливість придбати газ за низькою літньою ціною на європейських ринках. Паралельно з цим уряд ставив задачу наповнення підземних сховищ (в рамках підготовки до зими) в об'ємі 20 млрд м³ газу. Відзначимо, що 23 липня 2019 року «Нафтогаз» завершив виплату дивідендів державі загальною сумою 12,3 млрд грн. Вказана сума складає 90% від чистого прибутку групи «Нафтогаз» за 2018 рік. Таким чином, у групи залишилося 1,3 млрд грн чистого прибутку для інвестування. А задля своєчасного забезпечення наповнення сховищ вказаним об'ємом газу на зиму, «Нафтогаз» – маючи дефіцит грошових потоків від операційної діяльності (накопичення боргів в рамках ПСО та за послуги балансування) – був змушений розміщувати євробонди. Для порівняння: вартість закупівлі газу на європейському ринку у липні 2019 року була нижчою за вартість у лютому-березні 2019 року приблизно на 35-40%⁶⁰.

Окремою проблемою є негативні небаланси «Укртрансгазу» (далі – «УТГ») – оператора газотранспортної системи, що також впливають на можливості «Нафтогазу» спрямовувати інвестиції у видобувний сегмент бізнесу. У березні 2019 року почала працювати програма добового балансування, інформаційна платформа здійснює синхронізацію роботи українського ринку згідно з прийнятими у ЄС правилами (було впроваджено електронний документообіг між «УТГ» та учасниками ринку, використовується ЕЦП та алгоритмічне оброблення даних). Впровадження добового балансування загострило головну проблему «УТГ» – негативні небаланси, що виникають через постійні відбори облгазами з газотранспортної системи природного газу без номінацій або більше затверджених номінацій. За березень-квітень 2019 року обсяг негативного небалансу склав більше 2,5 млрд грн і був, в основному, сформований позабалансовим відбором газу облгазами на власні виробничо-технологічні витрати з мереж «УТГ». Із вказаних 2,5 млрд грн боргу, станом на 04.06.2019 р. було сплачено 0,05 млрд грн⁶¹. Водночас загальний обсяг позитивних небалансів за вказаний період, що мають бути сплачені учасникам ринку становив 0,53 млрд грн, з яких «УТГ» було сплачено контрагентам 0,27 млрд грн⁶².

Загальний обсяг заборгованості з балансування попередніх періодів становить 38,6 млрд грн і відшкодовується лише у судовому порядку та в неповному обсязі. Відповідно, бракує ресурсів для сплати позитивних небалансів учасникам ринку, а також закупівлі самим «УТГ» газу на власні виробничо-технологічні потреби. Як наслідок виникла переддефолтна ситуація: «УТГ» не міг повністю погасити свої фінансові зобов'язання. Передумовами такої ситуації, серед іншого, було

⁵⁹ АТ «Укргазвидобування». Нафтогаз вдячний уряду за увагу до проблем видобутку газу та закликає об'єднати зусилля заради його збільшення. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://ugv.com.ua/uk/page/naftogaz-vdacnij-uradu-za-uvagu-do-problem-vidobutku-gazu-ta-zaklikae-obednati-zusilla-zaradi-jogo-zbilsenna>

⁶⁰ Українська енергетична біржа. Новини. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.ueex.com.ua/presscenter/news/tsina-gazu-ukraina-ta-evropa-oglyad-rinku-18-22-lutogo-2019-roku/>, <https://www.ueex.com.ua/presscenter/news/tsina-gazu-ukraina-ta-evropa-oglyad-rinku-22-26-lipnya-2019-roku/>

⁶¹ АТ «Укртрансгаз». Негативний небаланс Оператора ГТС в квітні зріс до 2,5 млрд грн. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://utg.ua/utg/media/news/2019/05/negatyvnyi-nebalans-operatora-gts-v-kvitni-zris-do-25-mlrd-grn.html>

⁶² Там само.

затвердження НКРЕКП тимчасових тарифів на послуги транспортування газу для точок входу і виходу, які – на думку «УТГ» – не були економічно обґрунтовані та містили порушення встановленої методики розрахунків. Зокрема, встановлені тарифи забезпечують закупівлю газу на виробничо-технологічні витрати «УТГ» лише в обсязі близько 60% від необхідного. За оцінкою компанії, у 2019 році прогнозний дефіцит коштів від застосування тимчасових тарифів становитиме близько 22 млрд грн⁶³.

3.4. **Заборгованість контрагентів перед «Нафтогазом»**

Протягом тривалого часу в сегменті ПСО існує велика заборгованість контрагентів (ТКЕ, ТЕЦ, регіональних газзбутів) перед НАК «Нафтогаз України». Станом на початок липня 2019 року борг контрагентів, що отримують газ від «Нафтогазу» для споживання або роздрібного постачання за регульованою ціною, склав 62,4 млрд грн.

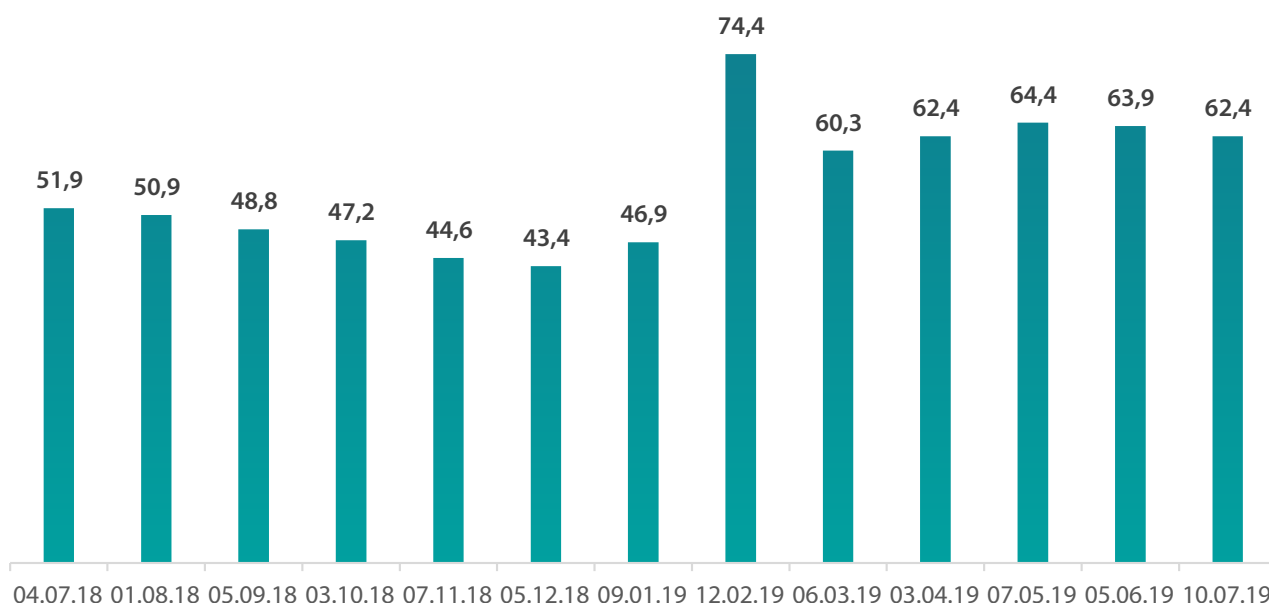


Рис. 5. Заборгованість контрагентів, які отримують газ від «Нафтогазу» на пільгових умовах (відповідно до ПСО), 2018-2019 рр., млрд грн⁶⁴

На основі даних НАК «Нафтогаз України»

Отже, контрагенти за півроку не повернулись до січневого рівня боргу. Основну роль у формуванні настільки великої суми боргів перед «Нафтогазу» створили проблеми, що пов'язані з розрахунками за газ, що постачається населенню або для виробництва тепла для потреб населення, і де частина оплати компенсується субсидіями. У ситуації, що виникла, «Нафтогаз» вважає винними газзбути. З точки зору компанії, газзбути, отримуючи субсидії, використовують їх для оплати газу, що постачається не населенню, а комерційним споживачам⁶⁵. Таким чином, на думку представників «Нафтогазу», виникає ситуація, в якій газзбути накопичують заборгова-

⁶³ Там само.

⁶⁴ НАК «Нафтогаз України». Медіа. Новини. Публікації по заборгованості контрагентів, які отримують газ від «Нафтогазу» на пільгових умовах. Отримано 8 липня 2019 року з: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/9284137E6B01D933C2258433004C7903?OpenDocument&year=2019&month=07&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

⁶⁵ НАК «Нафтогаз України». Річні звіти. Річний звіт за 2017 рік. Отримано 8 липня 2019 року з: http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017-UA.pdf

ність за газ, що надається побутовим споживачам, отримані кошти за субсидії використовуються для купівлі газу для промислових споживачів, а також мають місце зловживання у статистиці кількості споживачів, обсягу їх споживання та своєчасної сплати за газ.

Зі свого боку, облгази вважають, що встановлені тарифи на розподіл природного газу не є економічно обґрунтованими. Станом на липень 2019 року вже є декілька судових рішень, згідно з якими суди зобов'язали НКРЕКП компенсувати збитки, що були понесені у результаті встановлених у 2016 році тарифів – АТ «Дніпропетровськгаз» має бути компенсовано 1,038 млрд грн⁶⁶, а АТ «Харківгаз» – 589,9 млн грн⁶⁷. При цьому, у АТ «Дніпропетровськгаз» заявили, що готові розрахуватися за борги перед «Нафтогазом», як тільки НКРЕКП буде компенсовано понесені за знижений тариф збитки⁶⁸.

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України також намагалось вирішити проблему. Наприкінці листопада 2018 року було оприлюднено проект постанови уряду, згідно з якою пропонувалось не нараховувати облгазам заборгованість за газ в межах норм споживання населення, у разі відсутності газових лічильників, а також штрафні санкції, 3% річних та інфляційних втрат, нарахованих на таку заборгованість⁶⁹. Втім, у прийнятій постанові вказана пропозиція не була відображена.

«Нафтогаз» намагається повернути накопичені борги, використовуючи різноманітні інструменти. Показовим прикладом є ситуація, що склалася з ДП «Криворізька теплоцентраль» (ТЕЦ) та «Нафтогазом» у листопаді 2018 року. Станом на початок листопада 2018 року загальна заборгованість Криворізької ТЕЦ перед «Нафтогазом» складала більше 1 млрд грн⁷⁰. Підприємство знаходилося у процедурі банкрутства та не уклало договір на газопостачання. Для отримання номінацій на газ ТЕЦ мала виконати наступні умови: укласти договір, на що необхідною була згода арбітражного керуючого ТЕЦ, і сплатити третину боргу, що складала 374 млн грн. ПАТ «Криворіжгаз» на початку опалювального сезону розпочав подачу газу КПТМ «Криворіжтепломережа», а ДП «Криворізька теплоцентраль» газу не було надано через відсутність номінацій⁷¹. Лише особисте втручання Президента України та голови уряду вплинуло на рішення надати газ Криворізькій ТЕЦ.

Таким чином:

- постраждалою стороною стали побутові споживачі, які мали би бути захищені системою субсидій, зловживання якою і призвело до вищезазначеної ситуації в Кривому Розі;
- відсутні чіткі «правила гри», за якими зловживання на ринку газу караються, а споживачі не страждають;
- борг, що має ДП «Криворізька теплоцентраль» перед «Нафтогазом», повернуто не було;

⁶⁶ Шостий апеляційний адміністративний суд. Адміністративний позов АТ «Дніпропетровськгаз» до НКРЕКП. Отримано 8 липня 2019 року з: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81398326?fbclid=IwAR2Y1cok-PEUjKJU9P2ALMsF_QDOT4mq7kMYr0_7Ej-4C66vm0RiylpC04

⁶⁷ Інтерфакс. Апеляція зобов'язала НКРЕКП забезпечити відшкодування «Харківгаз» 590 млн грн за економічно необґрунтований тариф. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/591835.html>

⁶⁸ Економічна правда. Облгаз Фірташа вимагає мільярд у Нацкомісії, щоб виплатити борг «Нафтогазу». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/05/24/648116/>

⁶⁹ Проект постанови уряду «Деякі питання споживання природного газу побутовими споживачами». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://storage1b.censor.net/images/b/6/a/4/b6a44cf4897c67eea47c4b50aa2dbc6b/original.jpg>

⁷⁰ НАК «Нафтогаз». Офіційна сторінка у Twitter. Отримано 8 липня 2019 року з: https://twitter.com/NaftogazUK/status/1062251765935038464?fbclid=IwAR0k1RQ111MBFdYkFvJSPjVq9RtPP1qab14WDTKe-OTChzYM_Fi4zWtkdKY

⁷¹ Криворізька ТЕЦ наразі не почала виробництво тепла через борги за газ, «Криворіжгаз» заявляє про захоплення невідомими. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/544352.html>

- вирішення проблем у питаннях надання газу виробникам тепла здійснюється «вручну» адміністративним шляхом.

Формально у ситуації всі сторони мали рацію. Облгаз не міг подавати газ для ТЕЦ, бо за Кодексом ГРМ не може робити цього без номінацій постачальника («Нафтогазу»). «Нафтогаз» не міг постачати газ через борги – за чинною на той момент постановою про ПСО, ТЕЦ мала або розраховуватися за всіма договорами про постачання газу на рівні 90%, або укласти з «Нафтогазом» угоду про реструктуризацію та розраховуватися за поточні поставки. ТЕЦ мала борг через низку системних причин: а) неплатежі споживачів (у т.ч. через розстрочку платежів за тепло для населення, яка офіційно діяла в сезон 2017/2018 рр.), б) вади системи субсидій, коли кошти за отримувачів субсидій приходили на рахунки із запізненням в кілька місяців, в) несвоєчасно встановлений тариф на тепло, який міг не враховувати повну вартість газу.

При цьому треба врахувати, що газ, відібраний на бездоговірній основі, поза номінацією, вважається несанкціонованим відбором. Це має такі наслідки: 1) небаланс відноситься оператором ГТС на оператора ГРМ, який має за це заплатити по базовій ціні газу (яка трохи вища за ринкову), 2) споживач має оплатити цей газ оператору ГРМ за ринковою ціною (бо фактично ГРМ відносить цей газ на виробничо-технологічні витрати), помноживши її на коефіцієнти 1,5 або 2 (2 – у випадку, якщо споживач ігнорує вимогу оператора ГРМ або не допускає його представників для припинення розподілу). Це правила кодексів ГТС і ГРМ, які мають виконуватися.

Як результат, множаться як борги споживача, так і борги операторів ГРМ перед «Укртрансгазом». На додачу, «Нафтогаз» як постачальник нараховує пеню і штрафні санкції на боржника (відповідно до Правил постачання газу). У разі надання субсидій напряму споживачам (шляхом своєчасного впровадження монетизації), а не газзбутам, подібна ситуація не мала б місце і конфлікту сторін не відбулося б.

3.5. Відсутність контролю за отримувачами субсидій

Порядок фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання соціального захисту населення, а отже і виплати субсидій, затверджено постановою КМУ від 04.03.2002 р. № 256 «Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету»⁷². Згідно із вказаною постановою, до 10 числа наступного періоду, що слідує за періодом споживання, має збиратися вся необхідна інформація щодо нарахування субсидій і надсилатись до фінансових органів райдержадміністрацій, виконавчих органів міських рад, об'єднаних територіальних громад. Вказані фінансові органи до 17 числа, що настає за звітним періодом, мають надати інформацію органам Державної казначейської служби. Казначейство, у свою чергу надає Міністерству фінансів зведений реєстр сум, що мають бути сплачені, як субсидії для населення.

Зазначимо, що інформація щодо кількості побутових споживачів є у розпорядженні НКРЕКП і, згідно з отриманою від НКРЕКП відповіддю на запит, на 01.01.2019 р. в Україні кількість побутових споживачів природного газу складає 12,3 млн домогосподарств, з яких 4,6 млн користується пільгами та субсидіями (тобто близько 37%)⁷³.

Згідно з інформацією, що отримана від Міністерства соціальної політики, у грудні 2018 р. суб-

⁷² Постанова Кабінету Міністрів України від 04 березня 2002 року № 256 «Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/256-2002-%D0%BF>

⁷³ Лист-відповідь НКРЕКП № 4780/16.2/7 від 26.04.2019 року на запит ГО «Діксі Груп».

сидії на оплату житлово-комунальних послуг отримували 3,9 млн домогосподарств⁷⁴. Додатково у відповіді Міністерства соціальної політики було зазначено, що законодавством не передбачено обмін інформацією з Єдиного державного реєстру отримувачів житлових субсидій, який працював лише з липня 2018 року і став першим кроком до реального контролю за отримувачами субсидій, з Реєстром споживачів природного газу, який адмініструє Міністерство фінансів.

Додатково було зазначено, що доступ до реєстру отримувачів субсидій для перевірки правильності внесених даних про побутових споживачів енергетичних ресурсів згідно з постановою КМУ від 18.02.2016 р. №136 надано Міністерству фінансів, яке й має проводити верифікацію державних виплат і якому надано право отримувати за запитами інформацію про громадян для проведення верифікації та щомісяця надсилати органам, що здійснює призначення субсидій, рекомендації про призупинення або про припинення їх у разі виявлення невідповідності інформації, на підставі якої призначено субсидії.

За результатами верифікації житлових субсидій у 2017 році, Міністерством фінансів було виявлено близько 55 тисяч домогосподарств, які неправомірно отримували субсидії⁷⁵, а за результатами верифікації, що було здійснено протягом 2018 року, у бюджет повернуто понад 50 млн грн неправомірно призначених державних виплат⁷⁶.

30 січня 2019 року було подано на розгляд проект Закону України «Про верифікацію та моніторинг державних виплат», що було розроблено Міністерством фінансів. Згідно з розробленим законопроектом, верифікація відбуватиметься у три основні етапи:

- превентивна верифікація – перевірка при зверненні громадянина за призначенням державних виплат;
- поточна верифікація – перевірка під час надання громадянам державних виплат;
- ретроспективна верифікація – перевірка після завершення надання державних виплат.

Вказаний законопроект і, відповідно, трьохетапна верифікація покликані мінімізувати зловживання у питанні отримання субсидій.

Згідно з отриманою від Міністерства фінансів відповіддю на запит⁷⁷, головним розпорядником коштів з виплати субсидій є Міністерство соціальної політики України. Відмітимо, що згідно з п. 3 згаданої вище постанови № 256 від 04.03.2002 р.⁷⁸, головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення є керівники головних управлінь, управлінь, відділів та інших самостійних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, виконавчих органів рад, об'єднаних територіальних громад, до компетенції яких належать питання праці та соціального захисту населення. Персоніфікований облік отримувачів пільг та житлових субсидій населенню ведуть управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих держадміністрацій, виконавчих ор-

⁷⁴ Лист-відповідь Міністерства соціальної політики України № 93/0/113-19/202 від 16.05.2019 року на запит ГО «Діксі груп».

⁷⁵ Отримувачів держвиплат облікують і триматимуть на контролі. Отримано 9 вересня 2019 року з: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2776652-otrimuvaciv-derzviplat-oblikuut-i-trimatimut-na-kontroli.html>

⁷⁶ Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів визначив порядок проведення верифікації державних виплат. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-viznachiv-poryadok-provedennya-verifikaciyi-derzhavnih-viplat>

⁷⁷ Лист-відповідь Міністерства фінансів України № 47010-06/2/268-ЗП/268 від 13.05.2019 року на запит ГО «Діксі груп».

⁷⁸ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку фінансування видатків місцевих бюджетів на здійснення заходів з виконання державних програм соціального захисту населення за рахунок субвенцій з державного бюджету» від 04.03.2002 року №256. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/256-2002-%D0%BF>

ганів рад, об'єднаних територіальних громад, до компетенції яких належать питання праці та соціального захисту населення.

Згідно з прийнятою КМУ постановою про затвердження ПСО⁷⁹, оператори газорозподільних мереж та постачальники газу на умовах ПСО (газбути) повинні були передавати Міністерству фінансів України дані про споживачів, що в свою чергу мало створити статистику щодо загальної кількості побутових споживачів газу, фактичне споживання в розрізі кожного споживача та іншу інформацію.

Однак, 30 листопада 2018 року Окружним адміністративним судом міста Києва було призупинено дію пунктів вказаної вище постанови і на сьогодні вказане рішення суду діє. Причиною призупинення було зазначено наступне: надання інформації про споживачів без згоди самих споживачів неможливе і, відповідно, оператори газорозподільних мереж будуть діяти виключно у спосіб та у порядку, що не суперечить чинному законодавству⁸⁰.

Втім, кожен оператор ГРМ має надавати актуальну інформацію про споживачів та їх постачальників для здійснення балансування оператором – «Укртрансгазом» («УТГ»). «УТГ» було запущено сервіс на своєму інтернет-сайті, на якому кожен споживач може перевірити свої персональні дані за EIC-кодом. Станом на 24.09.2019 р., в інформаційній платформі зареєстровані постачальниками 12 540 949 споживачів⁸¹. Однак, станом вересень 2019 року ніякої інтеграції між реєстром споживачів газу та реєстром отримувачів субсидій немає.

Додатково зазначимо, що з 01.04.2017 року НКРЕКП втратила повноваження щодо встановлення розподілу коштів для суб'єктів ринку природного газу та затвердження Переліку поточних рахунків із спеціальним режимом використання⁸². Згідно з Постановами НКРЕКП від 21.12.2015 р. №3005, від 21.12.2015 р. №3006 та від 23.02.2016 р. №223 були затверджені переліки таких рахунків у ПАТ АБ «Укргазбанк», ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» та ПАТ «Державний ощадний банк України» постачальниками природного газу, на яких покладені спеціальні обов'язки з постачання природного газу, та їх структурними підрозділами, а також оптовими продавцями, що здійснюють продаж природного газу газопостачальним підприємствам для виконання їх спеціальних обов'язків, для зарахування коштів, що надходять як плата за спожитий природний газ від споживачів. Зазначені постанови НКРЕКП втратили чинність 19.10.2017 року, згідно з постановою НКРЕКП №1271⁸³. Вказана зміна не дозволяє здійснювати контроль за субсидіями, адже кінцевим розпорядником коштів є газбути, і відсутній прозорий контроль за тим, як оплачується газ, що постачається населенню чи комерційним споживачам.

Отже, сьогодні на ринку газу склалася ситуація, при якій:

- з одного боку є інформаційна платформа «УТГ» із зареєстрованими споживачами природного газу;
- з іншого боку немає єдиного реєстру, що має функціонал та інформацію для співставлення

⁷⁹ Постанова КМУ «Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу» від 19.10.2018 року №867. Отримано 8 липня 2019 року з: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-%D0%BF>

⁸⁰ Лист-відповідь Міністерства фінансів України № 47010-06/2/268-ЗП/268 від 13.05.2019 року на запит ГО «Діксі груп».

⁸¹ Оперативні показники роботи інформаційної платформи «Укртрансгазу» // <http://utg.ua/utg/customers/iplatforma.html>

⁸² Лист-відповідь НКРЕКП № 4780/16.2/7 від 26.04.2019 року на запит ГО «Діксі груп».

⁸³ НКРЕКП. Постанова №1271 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Отримано 8 липня 2019 року з: <https://www.nerc.gov.ua/?id=28819>

даних по споживачах газу із даними по отримувачах субсидій, а також виявленню зловживань через блокування відповідних положень ПСО рішенням суду.

Окремо зазначимо, що згідно з прийнятою постановою КМУ № 807 від 14.08.2019 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України»⁸⁴ урядом вдосконалюється порядок надання монетизованих субсидій, що були запроваджені у березні. Із 1 жовтня 2019 року, згідно з програмою монетизації субсидій, АТ «Ощадбанк» веде у відповідних автоматизованих системах обліку банку персоніфікований облік одержувачів житлової субсидії та коштів, які надходять на рахунок для виплати житлових субсидій. Банк має переказувати кошти на рахунки управителів багатоквартирного будинку, об'єднань і виконавців комунальних послуг на підставі договорів, що укладаються між АТ «Ощадбанк» та управителями, об'єднаннями, виконавцями комунальних послуг.

⁸⁴ Постанова КМУ «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 14.08.2019 року №807. Отримано 01 вересня 2019 року з: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vnesennya-zmin-ta-viznannya-ta-807>

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ УРЯДУ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ПІДТРИМКИ ВРАЗЛИВИХ СПОЖИВАЧІВ ГАЗУ (ДОРОЖНЯ КАРТА)

Створена у 1990-х роках система субсидування населення на сьогодні є неефективною, не таргетована на захист вразливих споживачів та не відповідає вимогам часу. Споживачі, що отримують субсидії, не ставляться ошадливо до енергетичних ресурсів, а субсидії можуть бути нараховані тим, хто їх не потребує.

Основними проблемами інституту субсидій та пов'язаними проблемами, що виникли на українському газовому ринку, на сьогодні є:

I. Відсутність прозорого обліку споживачів природного газу і обсягів газу, що постачається для побутових потреб, в розрізі кожного споживача.

II. Недосконала і дискримінаційна система ПСО.

III. Недоінвестування в енергоефективність та власний видобуток.

I. Однією з перших і головних проблем української системи розподілу субсидій за спожитий природний газ є непрозорість, а подекуди й повна відсутність обліку споживачів.

З метою запобігання зловживанням та необхідності привчати населення до енергоощадності та енергозбереження було запущено систему монетизації субсидій. Однак, зволікання зі стартом процесу монетизації на рівні кінцевих споживачів суттєво вплинуло як на швидкість розвитку енергетичного ринку, так і на фінансові витрати держави через неефективну та архаїчну систему. Отже, має бути створена прозора система обліку споживачів газу та обсягів їх споживання.

Так, до цього часу відсутнє технічне рішення щодо обміну даними між реєстром споживачів природного газу та реєстром отримувачів субсидій. Досвід діяльності ВАТ «Кіровоградгаз» продемонстрував, що газзбути вдаються до маніпуляцій з кількістю споживачів, що отримують газ на умовах ПСО, та відповідними обсягами постачання. А відсутність зв'язку між реєстрами не дозволяє здійснити якісну верифікацію та оцінити масштаб таких зловживань.

В частині обліку отримувачів субсидій, відсутня прозора статистика із зазначенням кількості споживачів газу та їх споживання, а неефективна комунікація з боку державних інститутів у питаннях енергоефективності призвела до відсутності розуміння і бажання ошадливо використовувати енергетичні ресурси побутовими споживачами. Повноцінний облік споживачів газу, що отримують субсидії, дозволить створити більш таргетовані рішення для кожної групи споживачів у питаннях енергоефективних рішень, а також усуне будь-які можливості цінового арбітражу.

В частині обліку газу, що постачається побутовим споживачам, до сьогодні відсутні механізми точного підрахунку спожитого ресурсу. Згідно з оцінками «Нафтогазу», 5% домогосподарств до сих пір не обладнано лічильниками, а це можливі зловживання на об'ємі близько 0,7 млрд м³ газу на рік.

Рекомендаціями для вирішення вказаного блоку проблем є:

- Узгодити нормативно-правову базу, враховуючи те, що Міністерство соціальної політики є адміністратором реєстру отримувачів субсидій, а Міністерство фінансів – верифікатором, що може отримувати інформацію з різних баз даних. Базуючись на тому, що за 2017-2018 рр. Міністерство фінансів вже отримало практику верифікації «реальності» субсидіантів та повернення неправомірно призначених державних виплат у бюджет, функціонал щодо відпо-

відальності за ведення реєстру субсидіантів та їх верифікацію варто надати саме Мінфіну, щоб відокремити процес надання субсидій, який адмініструє Мінсоцполітики, від процесу контролю автентичності отриманих даних. Додатково надати Мінфіну повноваження щодо можливості доступу до будь-яких баз даних, які пов'язані з механізмом перевірки кількості та істинності споживачів у будь-який момент часу. Вказаний механізм дозволить нівелювати махінації у звітності щодо реальної кількості існуючих споживачів та їх статусу щодо субсидій.

- Вирішити питання щодо отримання згоди на обробку персональних даних (враховуючи правові перепони, що були створені рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва щодо єдиного реєстру споживачів газу за ПСО). Перший варіант – розширити функціонал Інформаційної платформи оператора ГТС, доповнивши його даними про обсяги споживання та оплати на рівні кожного споживача (через EIC-код, деперсоналізовано). Втілити це рішення найкраще після анбандлінгу та сертифікації оператора ГТС, щоб у його незалежності та нейтральності не було жодних сумнівів. Другий варіант – створити державний сервіс-агрегатор комерційних пропозицій (price comparison tool), використовуючи який будь-яке домогосподарство, надавши свої персональні дані, може отримати розрахунок щодо найбільш вигідного постачальника газу. Таким чином, домогосподарство надає згоду на обробку і використання своїх персональних даних, а ринок поступово стає прозорим у питанні підрахунку реальної кількості споживачів.
- Затвердити державну програму з обліку газу, що сприятиме боротьбі із потенційними зловживаннями газзбутів:
 - встановити сучасні лічильники у всіх побутових споживачів газу і проводити відповідний прозорий контроль за об'ємом споживання всіх побутових споживачів, що в свою чергу нівелює махінації з об'ємами, які споживають домогосподарства. Встановлення лічильників у строки, передбачені законом «Про комерційний облік природного газу», можливо здійснити за допомогою впровадження наступних кроків:
 - i. НКРЕКП здійснює перегляд тарифів на розподіл із включенням коштів на досягнення повного обліку (з урахуванням потреб заміни старих лічильників та формування обмінного фонду лічильників);
 - ii. НКРЕКП забезпечує контроль виконання тарифу, із застосуванням штрафів, якщо частина тарифної виручки, призначена для потреб обліку, буде використана на інші цілі;
 - iii. КМУ приймає Порядок і розміри компенсації витрат на придбання та встановлення індивідуальних приладів обліку природного газу (для тих випадків, коли лічильник ставлять за рахунок самих споживачів);
 - iv. КМУ здійснює оцінку можливостей фінансування з інших джерел, у т.ч. за рахунок постачальника.
 - здійснювати нормативний розрахунок споживання газу у домогосподарствах лише у виключних випадках, таких як: тимчасова несправність лічильника або його повірка (за відсутності обмінного фонду).

II. Другою важливою проблемою є недосконалість та дискримінаційний характер механізму покладання спеціальних обов'язків (ПСО), основний фінансовий тягар якого несуть компанії, чії корпоративні права на 100% належать державі. ПСО – це будь-які зобов'язання з обслуговування, які уряд ставить для постачальника в суспільних інтересах. Наразі ціни на газ для населення і виробників тепла регулюються державою. Наявність регульованої урядом ціни на газ унеможливує створення та розвиток вільного ринку газу. Вартість газу для побутових споживачів та виробників тепла до останнього часу була суттєво меншою, ніж для промислових споживачів.

Це, в свою чергу, створювало умови для цінового арбітражу та різноманітних «тіньових схем». Для порівняння: у липні 2019 року вартість тисячі кубометрів газу для газзбутів, що постачають газ населенню, та інших споживачів за ПСО склала 4 905,67 грн, а промисловим споживачам – від 5 017,00 грн до 5 606,00 грн (без ПДВ та витрат на його транспортування магістральними та розподільними трубопроводами). Окремою проблемою є те, що майже відсутній процес контролю використання газу за цільовим призначенням газзбутами.

Крім того, існуюча модель ПСО не містить ефективних механізмів забезпечення фінансових розрахунків між суб'єктами ринку, а чинні процедури не дозволяють «Нафтогазу» обмежити постачання газу за несплату. Таким чином, на ринку природного газу має місце обмеження конкуренції, зростає вірогідність цінового арбітражу та унеможлиблюється становлення та розвиток вільного ринку.

Відповідно, рекомендаціями для вирішення пропонується:

- Скасувати контроль уряду над цінами на газ, що, в свою чергу, надасть поштовх для розвитку вільного ринку газу:
 - a. до моменту завершення строку дії чинного ПСО (01.05.2020 р.) має бути здійснено процес розгляду і погодження методології розрахунку тарифів на теплопостачання (розрахунок тарифів має враховувати всі можливі фактори і чинники, в т.ч. створення умов і зацікавленості для участі на ринку закордонних постачальників). У процесі погодження мають приймати участь представники органів місцевого самоврядування та НКРЕКП. Розрахунок тарифів має бути прозорим та заздалегідь донесеним до учасників ринку для запобігання боротьби «за збитки, що були понесені в результаті встановлення тарифів» з боку учасників ринку (з метою боротьби з махінаціями учасників ринку у даному питанні).
 - b. створити рівні умови на ринку газу у питаннях вільного вибору та зміни постачальника газу (нормативна документація, контроль з боку НКРЕКП, робота зі скаргами споживачів, нівелювання інструментів, які потенційно можуть завадити споживачам змінювати постачальника газу та врегулювання «гострих кутів»). Заздалегідь створити запобіжний механізм (регулювання з боку НКРЕКП та АМКУ), що захистить побутових споживачів у момент скасування регульованих цін на газ (і, скоріш за все, різкого сплеску цін) та періоду «адаптації».
 - c. розглянути доцільність запровадження більш «м'якого» регулювання – наприклад, блочного тарифу для базового пакету споживання газу, обмеження маржинальності (націнок) при продажі газу для населення і ТКЕ за принципом *price cap*.

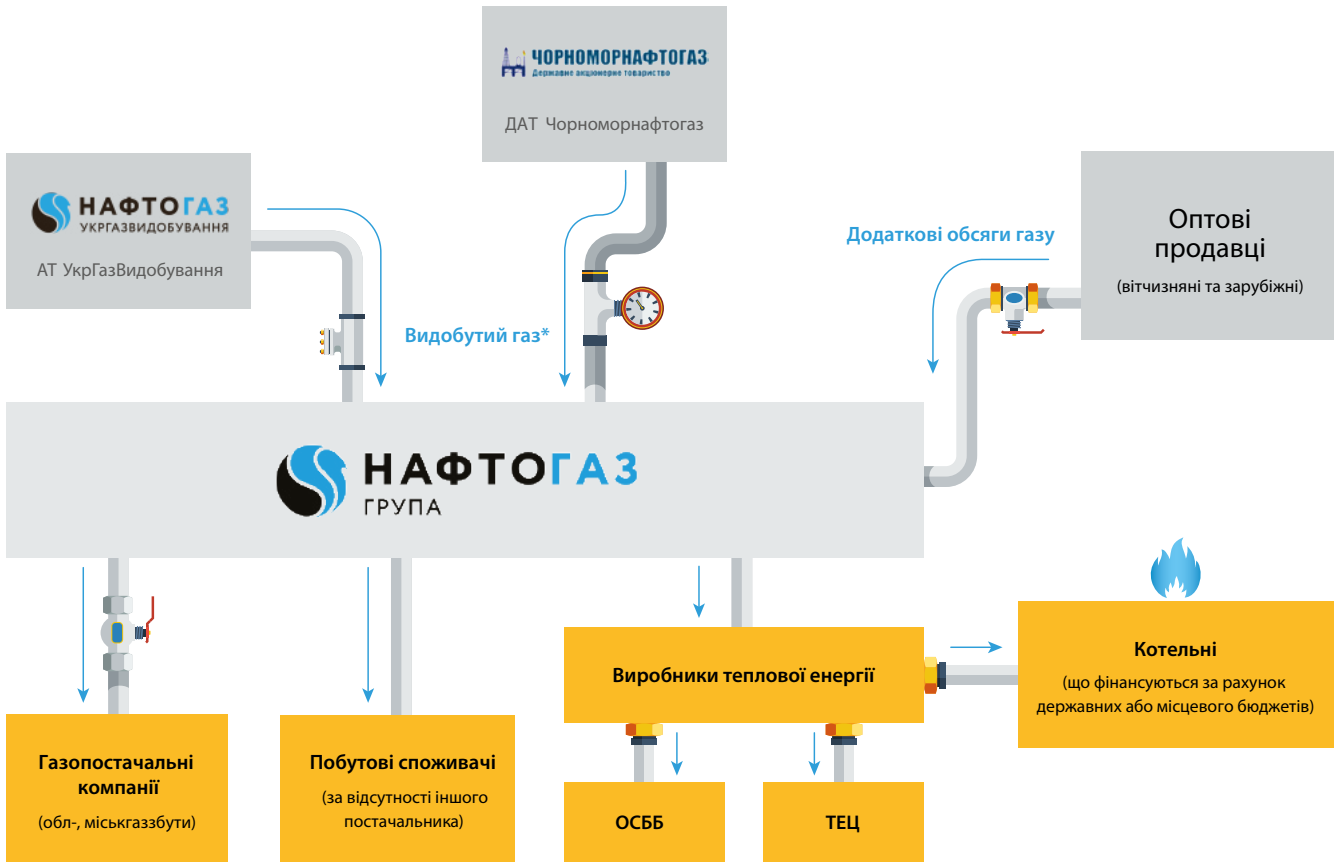
III. Третя проблема полягає в тому, що система субсидій суттєво вплинула на недоінвестування в енергоефективність та власний видобуток. Постійна «накачка» з боку бюджету виплати субсидій за старою системою є «зачарованим колом» і не вирішує найголовнішого питання – скорочення споживання та ощадливості, а також захисту саме вразливих домогосподарств. Для порівняння – у 2017-2018 роках на субсидії державою було виділено 68,8 та 71 млрд грн відповідно. Вказані видатки склали 2,8% та 2,3% (відповідно по рокам) від загального річного обсягу реального ВВП. Відмітимо, що для збільшення видобутку газу «Укргазвидобуванням» до рівня 18 млрд м³ газу у 2020 році, «Нафтогаз» потребує інвестицій у розмірі 4 млрд дол. США.

Відповідно, рекомендується вирішення наступних питань поетапно:

- Першим етапом розширити державну програму з енергоефективності за допомогою наступних інструментів та політик підтримки:

- продовження і розширення політики монетизації субсидій для побутових споживачів (монетизація впливає на ощадливе використання споживачами газу, допомагає у вирішенні питання «мертвих душ», а також частково впливає на скорочення ризиків зловживань постачальниками за ПСО). Під розширенням розуміється більш поглиблений перелік умов для отримання субсидій та ефективна верифікація отримувачів субсидій, а також більш сегментований підхід (типізація) до отримувачів субсидій;
- зміна політики фінансування субсидій з державного бюджету: поступове збільшення розміру фінансування програм енергоефективності та енергоощадності за рахунок поступового зменшення витрат на субсидії, а також розробки нових та масштабування існуючих програм з енергоефективності (IQ Energy, «Теплий дім», тощо) для побутових споживачів, в першу чергу для ОСББ, створення крос-пропозицій для споживачів, що звернулися за отриманням однієї з програм (як приклад – розробка програми енергоощадності для побутових споживачів по аналогії із системою авансових комунальних платежів у Франції, що включає в себе повернення зекономлених коштів по більш високому тарифу побутовим споживачам);
- Проведення масової інформаційної кампанії серед споживачів щодо важливості та необхідності участі у програмах з енергоефективності та енергоощадності, використовуючи державні комунікаційні канали, державні органи і місцеву владу (яка має більше можливостей і каналів для контактування з громадами) як «рупори» комунікації з кінцевими споживачами, проведення зустрічей та круглих столів на місцевому рівні з представниками ОСББ, інформування на рівні ЖЕКів/управителів, розповсюдження інформаційних матеріалів. При цьому слід врахувати подібний досвід у Польщі, а також побудувати «сітки» «агентів впливу» та мотиваційних програм для них.
- Створення програми підтримки з енергоощадності та енергоефективності для мікро-, малого та середнього бізнесу (що включали би можливість кредитування з механізмом компенсації, по аналогії з «теплыми кредитами»).
- Другим етапом доцільно продовжити створення сприятливих умов для збільшення інвестицій у розвиток газовидобувної галузі – через подальшу дерегуляцію та поліпшення бізнес-клімату для інвесторів, продовження конкурентних процедур надання надр у користування, вирішення проблеми «сплячих ліцензій» та ін.:
 - Серед кроків на підтримку сектору варто розглянути часткове зниження базового нормативу відрахування частки прибутку, що спрямовується на виплату дивідендів, для компаній групи «Нафтогаз» для фінансування програм розвідувального буріння. Для забезпечення контролю за цільовим характером вивільнених коштів необхідно затвердити на короткостроковий (5 років) та середньостроковий (10 років) періоди цілі для керівництва компанії, розмір винагороди якого має залежати від досягнутих результатів.
 - Надання інформаційної підтримки у питанні пошуку фінансування програм з геологорозвідки, розробки та видобутку газу, використовуючи такі інструменти, як створення data-room з максимальною кількістю інформації про перспективні ділянки, проведення міжнародних інвестиційних форумів, круглих столів, роудшоу, тощо.

Схема постачання газу побутовим споживачам

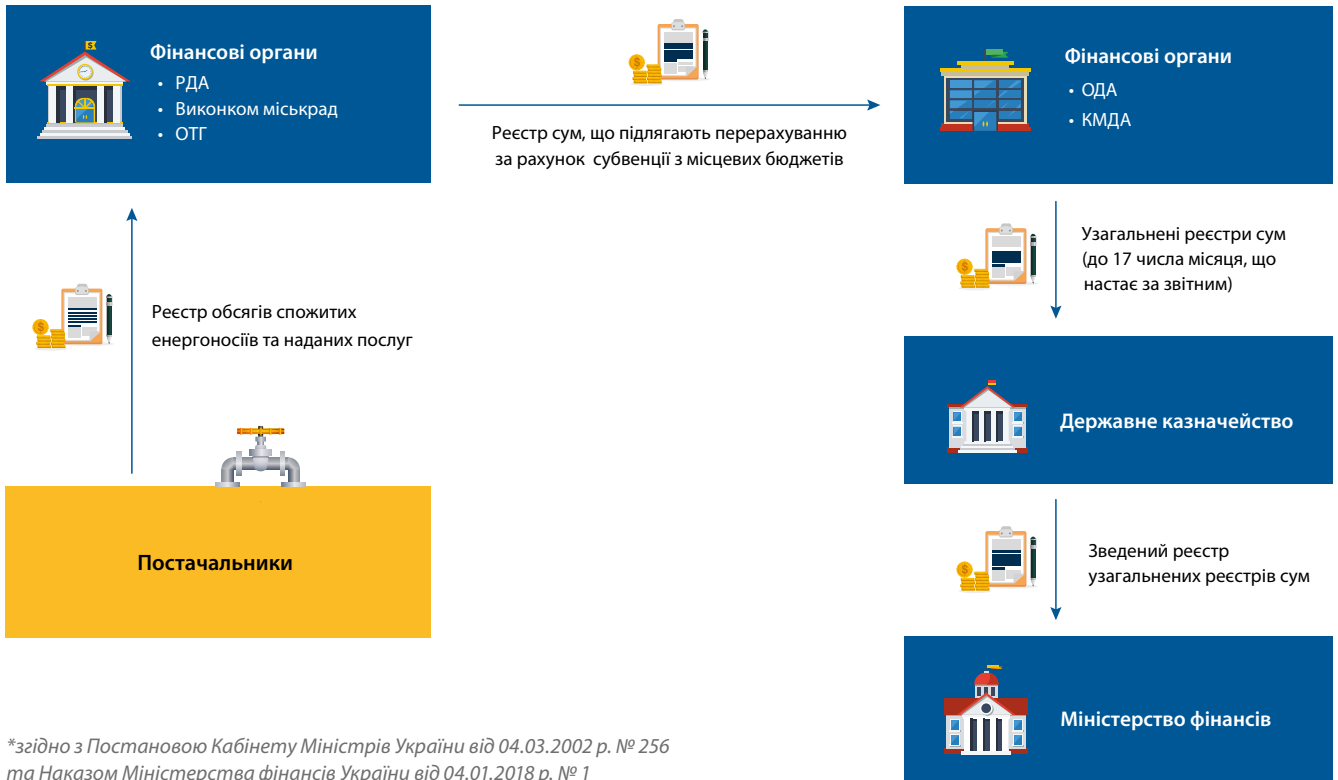


*крім обсягів виробничо-технологічних витрат, обсягів, які використовуються для власних потреб АТ "УкрГазвидобування" та ДАТ "Чорноморнафтогаз", пов'язаних із видобутком, підготовкою до транспортування і транспортуванням природного газу, а також для виробництва скрапленого природного газу та стабільного бензину

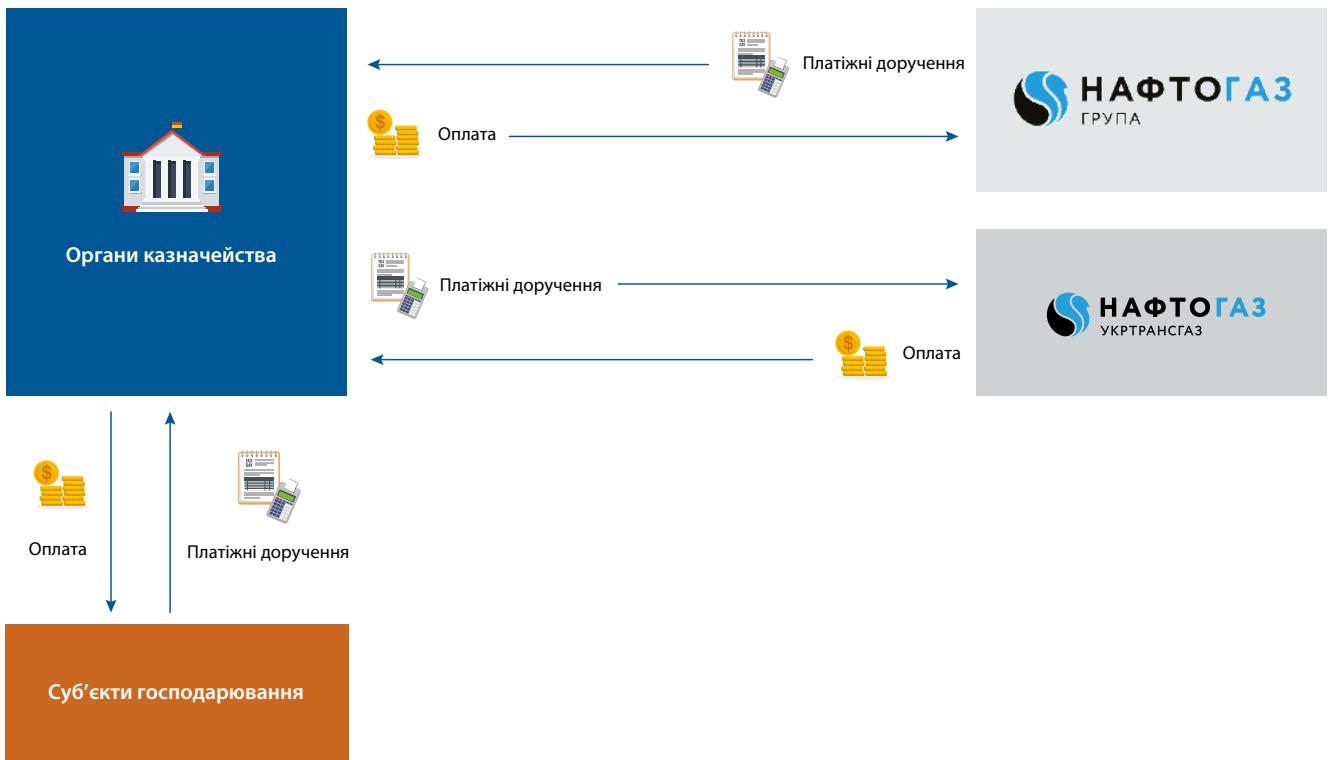
Порядок дій постачальника газу побутовим споживачам по системі PSO



Порядок надання субсидій, ч.1*



Порядок надання субсидій, ч.2*



**на рівні надавачів послуг (станом до 31.12.2018 р.)*

