

Ринок газу в Україні: проблеми та пріоритети розвитку на сучасному етапі

Суходоля О.М. завідувач відділу НІСД,
д.держ.упр.

За період незалежності України було зроблено кілька спроб реформувати енергетичний сектор. Тим не менш, незважаючи на тривалість процесу, політика реформ не дала очікуваного результату. І причиною цього стала вибрана модель управління енергетикою.

Насамперед, в Україні фактично було відкинуто всі логічно несуперечливі варіанти для реформування енергетичного сектору країни (лібералізація ринку з переходом до ринкового ціноутворення; відкриття ринків та корпоратизації державних компаній; збереження централізованої системи управління та державного контролю).

Натомість було обрано модель часткової приватизації при регулюванні енергетичних ринків державно-адміністративними методами. **В основі цієї моделі лежить діюча система субсидування вразливих категорій споживачів.**

При цьому, кожна наступна політико-адміністративна управлінська команда, під гаслом соціального захисту, приймаючи найрізноманітніші рішення нізащо не бажала змінити цю модель управління, і тим самим лише посилювала проблеми.

Встановлення державою субсидованих цін логічно призвело до:

- запровадження компенсації державою збитків енергетичних компаній (виробників) від існування регульованих цін;
- існування механізмів "контролю" витрат виробників енергії та запровадження «витратної» методології у тарифо- та ціноутворенні (фактичні витрати плюс регульована норма рентабельності);
- обмеження інвестиційних можливостей компаній, через непогодження інвестиційних програм переважно з врахуванням політичної позиції «недопущення» зростання цін.

Фактично запровадивши таку модель регулювання, держава створила перешкоди сталому розвитку енергетичного сектору країни.¹ Наслідком існування такої моделі регулювання ринку природного газу стало:

- зникнення зацікавленості з боку компаній у підвищенні ефективності своєї діяльності, оскільки держава взяла на себе зобов'язання «балансувати» фінансовий стан державних енергетичних компаній, в тому числі шляхом виділення бюджетних видатків на користь енергокомпаній (підтримки НАК «Нафтогаз України», теплокомуненерго та державних вугільних підприємств);
- зникнення зацікавленості у зростанні обсягів видобутку, оскільки утримання низької ціни на газ внутрішнього видобутку не компенсувало

¹ Енергетичний сектор України: перспектива реформування чи стагнації / О. М. Суходоля, А. Ю. Сменковський // Стратегічні пріоритети. – 2013. – № 2. – С. 74–80.

реальних витрат державних компаній на його видобуток (спостерігається поступове зниження обсягів видобутку державними компаніями, та падіння обсягів розвідувального та експлуатаційного буріння);

- появи недобросовісного маніпулювання, оскільки тривале існування різних цін для різних категорій споживачів і виробників енергії, дозволяло недобросовісним постачальникам маніпулювати обсягами енергопостачання, особливо за відсутності обліку² (не дивно що Україна не змогла протягом 20 років забезпечити повноцінний приладний облік споживання енергоресурсів).

У кризових ситуаціях, вимоги забезпечення потреб споживачів змушувало шукати інші можливості отримання ресурсу для забезпечення електорально популярної. Протягом 2012-2014 років спостерігались спроби частину зобов'язань перекласти на приватні компанії (через зобов'язання віддати на зберігання державній компанії видобутий газ чи підвищення рентних платежів на видобуток нафти та газу). Результатом ставало подальше погіршення ситуації у галузі. Подібні рішення держави лише викликають невдоволення на ринку і підривають інвестиційний клімат та імідж української держави.

Саме тому, зміна моделі регулювання управління енергетичним сектором, ліквідація існуючої системи субсидування, перехід до єдиних принципів формування цін на природний газ для всіх категорій споживачів має стати пріоритетом держави у цій сфері. Сьогодні процес серйозних змін розпочався.

У сфері газопостачання прийнято рішення щодо встановлення до 2018 року цін на природний газ для населення «на економічно обґрунтованому рівні, які забезпечать повне відшкодування єдиної середньозваженої закупівельної ціни на природний газ як товар». З 1 квітня 2015 року в Україні підвищились ціни на послуги населенню з енергопостачання. На електроенергію ціна у середньому зросла більш ніж на 50%, на газ майже на 300%, тарифи на централізоване постачання гарячої води зросли на 55-57%, а на опалення в середньому на 73%, тарифи на холодну воду можуть зрости у середньому на 25%.

Хоча рішення щодо приведення цін на енергоресурси до рівня собівартості є можливо болючими, проте вони є необхідними для оздоровлення енергетики й загалом, національної економіки. Водночас варто зазначити, що підвищення цін, хоч і дозволяє ліквідувати один із інструментів погіршення стану галузі (загальні низькі цін надавали переваги заможним споживачам) є половинчастим рішенням, оскільки незмінним залишається інші інструменти.

² При відсутності приладного обліку, обсяги споживання газу населенням розраховуються відповідно до нормативів, встановлених урядом. Шляхом завищення норми споживання газу населенням (неперевіреного споживання) виникає спокуса отримати додаткові обсяги «вільного», але уже оплаченого газу. 24 березня 1995 року постановою №219 Кабінет Міністрів України збільшив норму споживання газу на одну людину до 6,8 куб.м. на одну людину (при 5,5 куб.м. у радянський час), а 8 червня 1996 року постановою №619 норму споживання на одну людину було збільшено до 9,8 куб.м.. У 2014 році, постановою №409 від 6.08.2014 «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» було зменшено до 6 куб.м., хоча за експертними оцінками реальний обсяг споживання складає 3-4 куб.м. на людину

У липні 2014 року Верховна Рада України знову підтвердила використання енергетичної галузі у якості донора соціальної політики. Для отримання додаткового ресурсу було збільшено рентні ставки на видобуток корисних копалин не для потреб населення (здійснюють недержавні компанії), що відразу ж відобразилось у скороченні робіт приватними інвесторами, погіршило інвестиційний клімат та імідж країни.

Невдовзі, в січні 2015 року збільшено рентну плату і для державних газовидобувних компаній. Однак, вирівнюючи умови роботи для всіх форм власності на ринку газу, незмінною залишаються як структура НАК «Нафтогаз України», так й система постачання та розрахунків за поставлений природний газ. Тобто, схема надання субсидій, коли кошти з бюджету направляються постачальнику («виробнику») енергії залишається незмінною.

Чинними актами законодавства передбачено надання громадянам щомісячної адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату послуг³. При цьому, кошти з державного бюджету надходять до місцевих органів державної влади, а потім на підставі платіжних доручень головних розпорядників коштів місцевих бюджетів органи Державного казначейства перераховує їх на рахунки постачальників ресурсів (товарів, послуг).⁴

При цьому, слід зазначити, що джерелом для субсидування населення залишається, як і раніше, рентна плата за видобуток природного газу та його транзит.⁵ Тобто, забезпечення соціального захисту населення залежатиме від фіскального навантаження на газовидобувні та газотранспортні підприємства галузі, і очевидно, потреба у ресурсах все зростатиме при зниженні прибутковості цього бізнесу і потребуватиме подальшого збільшення рентної плати.

Ця обставина може спричинити ситуацію, коли при істотному зростанні цін на газопостачання, зростання обсягів видобування власного газу не спостерігатиметься, оскільки кошти будуть вимиватися через постачальників ресурсів. Водночас, відсутність зрушень у поліпшенні якості та надійності енергопостачання, зростання відповідальності постачальників за ефективність їх господарювання, загрожуватиме зростанню невдоволення серед населення.⁶

Таким чином, й надалі продовжується існування логічної суперечливості державної політики та моделі управління. Тому, першочерговим завданням є прийняття законодавства з реформування системи енергетичних субсидій, а

³ Постанова Кабінету Міністрів України від 21.10.1995 № 848 «Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива». Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>

⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від від 24.01.2001 № 52 « Про затвердження Порядку перерахування субвенцій на фінансування пільг і субсидій населенню на оплату електроенергії, природного та скрапленого газу, твердого палива, житлово-комунальних послуг і послуг зв'язку». Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/52-2001-%D0%BF>

⁵ Постанова Кабінету Міністрів України від 11.01.05 №20 «Про затвердження Порядку перерахування деяких субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг, субсидій та компенсацій». Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/20-2005-%D0%BF>

Пояснювальна записка до «Проекту Закону про внесення змін до статей 165 і 252 Податкового кодексу України». Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54152

⁶ Слід зазначити, що Росія (2005), Казахстан (1998), Молдова (2003) та країни Закавказзя реформували свою систему пільг та перейшли до монетарних форм соціального захисту.

сама система підтримки вразливих категорій споживачів має формуватися в рамках соціальної політики, а не у сфері функціонування енергетики. Тобто, допомога малозабезпеченим категоріям споживачів має бути сформована у вигляді прямих грошових компенсацій споживачам у рамках соціальної політики, а розрахунки між споживачем та постачальником здійснюватись за загальними ринковими правилами. Запровадження безпосередніх прямих договірних відносин між споживачем та постачальником створить належний інструмент взаємоконтролю та стимулюватиме всіх учасників ринку до енергозбереження.

Сподіваємося, що зазначену суперечливість буде врегульовано найближчим часом, зокрема і через взяті урядовою коаліцією зобов'язання щодо перегляду законодавства в частині субсидування.

Іншим аспектом, який відображає необхідність суттєвої зміни функціонування галузі є **модель функціонування газотранспортної системи України.**

З метою подальшого розвитку ринку газу необхідно забезпечити незалежну діяльність операторів з транспортування та розподілу природного газу, недискримінаційний доступ до газотранспортної мережі та підземних сховищ природного газу, повний комерційний облік природного газу.

Дані пріоритети сприятимуть залученню приватних інвестицій у галузь, регламентують втручання держави та стабілізують умови господарювання на ринку газу. Це відповідатиме вимогам з енергетичної політики ЄС, чим визначатиме безальтернативність інтеграції енергетичного ринку України до ринку ЄС. Рух у цьому напрямі передбачає:

- повноцінне впровадження Україною положень третього енергетичного пакету ЄС, спрямованих на створення конкурентних та недискримінаційних умов на внутрішньому енергетичному ринку;
- здійснення реструктуризації та розподілу функцій Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України" для створення реального конкурентного середовища на ринку природного газу, забезпечення прозорого і безперешкодного доступу до газотранспортної інфраструктури, формування умов для залучення інвестицій у розвиток нафтогазової галузі;
- приєднання нашої держави до системи європейських інтерконекторів та розширення транскордонної інфраструктури між Україною та ЄС, що, крім диверсифікації постачання газу в Україну, дозволить створити Східноєвропейський газовий хаб на базі українських підземних газових сховищ та, тим самим, забезпечити входження України до європейського газового ринку.

Україна має поставити за мету досягнення високого рівня інтеграції ринків електроенергії та газу України та ЄС і забезпечити наявність мереж транскордонної передачі між Україною та ЄС на рівні не менше 15 % відносно обсягу внутрішнього ринку України. Даний рівень взаємозв'язаності узгоджується із вимогами, які ставить ЄС до країн-членів з питання інтеграції

внутрішнього енергетичного ринку та гарантуватиме належний рівень енергетичної безпеки.

В частині розширення транскордонної інфраструктури Україна станом на квітень 2015 року вже досягла значного прогресу щодо диверсифікації постачання природного газу в Україну. Завдяки реалізованим проектам, потенційно до 50% необхідного обсягу імпортного газу вже можна імпортувати з ЄС.

Для успішного розвитку галузі необхідні стабільні, конкурентні правила гри та відкриття ринку для входження іноземних компаній, диверсифікації поставок на ринок енергоресурсів. У даному контексті важливим напрямом має стати формування прозорого, незалежного торгового майданчику, який інституційно формалізує ринок природного газу України та сприятиме його інтернаціоналізації.

Кроком у цьому напрямі став прийнятий Верховною Радою України в серпні 2014 року Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління Єдиною газотранспортною системою України». Законом дозволено «передачу майна, що перебуває в державній власності, у складі магістральних мереж та підземних сховищ газу в управління та/або концесію чи оренду». Передбачається надання права на передачу майна «на строковій платній основі без права відчуження для здійснення функцій оператора Єдиної газотранспортної системи України та оператора підземного сховища газу». Зазначені зміни загалом направлені на формування нових правил функціонування газотранспортної системи й, у загальному, виконують завдання щодо розділення видів діяльності («unbundling»).

У даному контексті слід відзначити, що інтернаціоналізація ринку газу України, в тому числі щодо участі іноземних юридичних осіб у формуванні комплексу ринкових послуг на базі підземних сховищ газу України (газового хабу) є важливим елементом гарантування належного завантаження газотранспортної системи України.

Це є надзвичайно важливим, оскільки спроби повернутися до «звичного» режиму роботи на ринку природного газу України, як і відповідні загрози розвитку нафтогазової галузі будуть зберігатися.

Серед ризиків є:

- створення перешкод недержавними компаніями (приватними українськими та іноземними компаніями) у сфері газовидобутку, доступу до мереж та споживачів природного газу;
- припинення транзиту природного газу через територію України внаслідок розширення можливостей «реверсних» поставок газу із ЄС. Олексій Міллер уже заявив, що після закінчення дії контрактів 2009 року, тобто після 2019 року, Україна не буде транзитувати російський газ до ЄС;⁷

⁷ Міллер 6 декабря 2014 в 22:55 Глава "Газпрома" уверен, что "Северный поток" и новый трубопровод через Турцию лишит Украину транзитной значимости. http://zn.ua/ECONOMICS/rol-ukrainy-kak-tranzitera-gaza-budet-svedena-k-nulyu-miller-161065_.html

- припинення «реверсних» поставок внаслідок зниження цін на природний газ з боку ВАТ «Газпром»;

Варто зазначити, що ризики лежать в основному у забезпеченні сталості, послідовності та, знову ж, логічної несуперечливості державної політики. Динаміка інформаційних повідомлень яскраво відображає цю проблему:

- **02.04.2015** . Україна за місяць збільшила імпорт газу з Європи на 11%. Приріст відбувся за рахунок збільшення постачань газу зі Словаччини на 7%, з Угорщини - на 33%.⁸
- **02.04.2015** . НАК «Нафтогаз України» і ВАТ «Газпром» підписали додаткову угоду до контракту на поставки газу, згідно з якою дію "зимового" пакету продовжено до кінця червня 2015 року. У Міністерстві енергетики та вугільної промисловості газову угоду з «Газпромом» назвали перемогою, оскільки тепер Україна отримала економічно обґрунтовану ціну на російський газ, яка нижча за європейську.⁹
- **02.04.2015**. Газпром відмовився від штрафів і назвав точну ціну газу для України - \$247,18. Україна знову почала отримувати російський газ у режимі передоплати після узгодження графіку сплати боргів. При цьому згідно з досягнутими домовленостями використовуваний «Газпромом» принцип «бери або плати» не застосовувався.¹⁰
- **04.04.2015**. «Українці споживають на мільярд кубометрів газу більше, ніж видобувається в країні. Україна буде розширювати імпорт газу з країн Євросоюзу,- заявив 3 квітня голова НАК "Нафтогаз України". - Рентні ставки на видобуток газу в Україні можуть бути переглянуті». 2 квітня у Міністерстві фінансів України відбулося перше засідання робочої групи для пошуку оптимальної моделі оподаткування газодобувних компаній.¹¹
- **06.04.2015**. Україна, після підписання нового контракту з РФ з ціною російського палива на 20-30 дол. нижчою за європейську, знизила імпорт газу з Угорщини в 6 разів після укладення нового контракту між НАК «Нафтогаз України» і «Газпромом».¹²

За таких умов можуть виникнути запитання щодо розширення мережі інтеконкторів між Україною-ЄС через можливе зниження попиту на використання зазначених трубопроводів, за аналогією із збудованим нафтопроводом «Одеса-Броди».

Рішенням, яке дозволяє уникнути зазначеного ризику не завантаженості газотранспортної системи України (як в частині постачання газу із Росії до ЄС, так і в частині постачання газу із ЄС в Україну), збільшити привабливість нафтогазової галузі, та одночасно гарантувати енергетичну безпеку України (в частині диверсифікації поставок) є формування повноцінного ринку

⁸ <http://economics.unian.ua/energetics/1062730-ukrajina-za-misyats-zbilshila-import-gazu-z-evropi-na-11.html>

⁹ <http://economics.unian.ua/energetics/1062716-u-naftogazi-pidtvrdili-pidpisannya-ugodi-z-rosiyu-pro-postachannya-gazu-po-248.html>

¹⁰ <http://economics.unian.ua/energetics/1062851-gazprom-vidmovivsyia-vid-shtrafiv-i-nazvav-tochnu-tsinu-gazu-dlya-ukrajini-24718.html>

¹¹ <http://zn.ua/ECONOMICS/ukraincy-potrebyayut-na-milliard-kubometrov-gaza-bolshe-chem-dobyvaetsya-v-strane-171911.html>

¹² <http://economics.unian.ua/energetics/1063986-ukrajina-pislya-pidpisannya-novogo-kontraktu-z-rf-znizila-import-gazu-z-ugorschini-v-6-raziv.html>

природного газу, формування торгового майданчика природним газу для Східної Європи на базі західноукраїнських підземних сховищ газу (газовий хаб) та гарантування недискримінаційного доступу до мереж третіх сторін.

У випадку реалізації погроз Газпрому щодо припинення транзиту газу територією України, саме газовий хаб дозволить забезпечити завантаженість системи, оскільки створить економічні, організаційні та інституційні засади укладання нових контрактів між російськими постачальниками та компаніями які будуть постачати газ до України та ЄС через хаб, використовуючи українські підземні сховища газу.

Таким чином, можна зробити висновок, що стратегія та перспективи ринку природного газу в Україні лежать у площині встановлення прозорого та конкурентного внутрішнього ринку та інтеграції газового ринку до ринку ЄС. Реалізації такої стратегії, присвячений розроблений Національним інститутом стратегічних відносин проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року. Детальні завдання та послідовність дій з реформування та розвитку ринку природного газу наведені у Дорожній карті реалізації стратегії та доступні для читачів на офіційному сайті Національного інституту стратегічних досліджень.¹³

¹³ Проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_table/Energy%20Strategy.pdf