

Ринок газу: економічні реалії і політичні чинники

Олександр СУХОДОЛЯ,
завідувач відділу енергетичної і ядерної безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень,
доктор наук з державного управління

18

За період незалежності України було зроблено кілька спроб реформувати енергетичний сектор. Однак ще й досі це не дало бажаного результату. Чому?

Насамперед в Україні фактично відкинули всі логічно несуперечливі варіанти для реформування енергетичного сектору країни, зокрема такі, як лібералізація ринку з переходом до ринкового ціноутворення, відкриття ринків і корпоратизація державних компаній, збереження централізованої системи управління та державного контролю.

Натомість було обрано модель часткової приватизації при регулюванні енергетичних ринків державно-адміністративними методами. При цьому кожна наступна політико-адміністративна управлінська команда під гаслом соціального захисту приймала такі управлінські рішення, які негативно відбивалися на енергетичному секторі.

В основі цієї моделі лежить чинна система субсидування вразливих категорій споживачів. Встановлення державою субсидованих цін зумовило такі рішення:

- запровадження компенсації державою збитків енергетичних компаній (виробників) від дії регульованих цін;

- застосування механізмів «контролю» витрат виробників енергії та «витратної» методології в тарифо- та ціноутворенні (фактичні витрати плюс регульована норма рентабельності);

- обмеження інвестиційних можливостей компаній, коли інвестиційні програми відхилялися переважно через намагання не допустити зростання цін у політичних інтересах.

Фактично запровадивши таку модель регулювання, держава створила перешкоди сталому розвитку енергетичного сектору країни, що призвело до таких наслідків:

- втрата компаніями зацікавленості в підвищенні ефективності своєї діяльності, оскільки держава взяла на себе зобов'язання «балансувати» фінансовий стан державних енергетичних компаній, у тому числі шляхом виділення бюджетних видатків на користь енергокомпаній (підтримка НАК «Нафтогаз Украї-

ни», теплокомуненерго та державних вугільних підприємств);

- втрата зацікавленості в зростанні обсягів видобутку, оскільки утримання низької ціни на газ українських родовищ не могло компенсувати реальних витрат державних компаній (триває поступове зниження обсягів видобутку газу державними компаніями та падіння обсягів розвідувального та експлуатаційного буріння);

- поширення недобросовісної економічної діяльності, оскільки тривале існування різних цін для різних категорій споживачів і виробників енергії давало змогу недобросовісним постачальникам маніпулювати обсягами енергопостачання, особливо за відсутності обліку (не випадково Україна не змогла протягом 20 років забезпечити повноцінний приладний облік споживання енергоресурсів).

Без приладного обліку обсяги споживання газу населенням розраховуються відповідно до нормативів, встановлених урядом. Виникає спокуса шляхом завищення норми споживання газу населенням (неперевіреного споживання) отримати додаткові обсяги «вільного», але вже оплаченого газу. 24 березня 1995 року постановою № 219 Кабінет Міністрів України збільшив норму споживання газу на одну людину до 6,8 кубометра (при 5,5 – у радянські часи), а 8 червня 1996 року постановою № 619 норму споживання на одну людину було збільшено до 9,8 кубометра. У 2014 році постановою № 409 «Про встановлення державних соціальних стандартів у сфері житлово-комунального обслуговування» норму зменшили до 6 кубометрів. А 29 квітня 2015-го постановою № 237 цю норму зменшили до 3 кубометрів.

Водночас потреба забезпечення споживачів змушувала в кризових ситуаціях шукати інші можливості отримання ресурсу. Протягом 2012–2014 років спостерігалися спроби частину зобов'язань перекласти на приватні компанії, вимагаючи віддати на збері-



гання державній компанії видобутий газ чи підвищивши рентні платежі на видобуток нафти та газу. Це призвело до подальшого погіршення ситуації в галузі. Такі владні рішення лише розбалансовують ринок і погіршують інвестиційний клімат держави.

Саме тому зміна моделі регулювання управління енергетичним сектором, ліквідація нинішньої системи субсидування, перехід до єдиних принципів формування цін на природний газ для всіх категорій споживачів має стати державним пріоритетом у цій сфері, і нині процес кардинальних змін розпочався.

У сфері газопостачання прийнято рішення про встановлення до 2017 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 підвищилися ціни на послуги населенню з енергопостачання. У середньому ціна на електроенергію зросла більш ніж на 50%, на газ – майже на 300%, тарифи на централізоване постачання гарячої води зросли на 55–57%, на опалення – на 73%, а тарифи на холодну воду можуть зрости на 25%.

Хоча рішення щодо приведення цін на енергоресурси до рівня собівартості є непопулярними й болючими, вони необхідні для оздоровлення енергетики й загалом національної економіки.

Проте паралельно спостерігаємо й інший підхід: у липні 2014 року Верховна Рада України знову підтвердила наміри використовувати енергетичну галузь як донора соціальної політики. Для отримання додаткового ресурсу було збільшено рентні ставки на видобуток корисних копалин не для потреб населення

у разі використання природного газу для приготування їжі та/або підігріву води у багатоквартирних будинках за наявності газових лічильників за відсутності газових лічильників

за умови, що обсяг споживання природного газу не перевищує 2500

м³ на рік за н за в
м³ на рік за н за в

(здійснюють недержавні компанії), що відрізняє це від скорочення робіт приватними інвесторами, а також погіршило інвестиційний клімат.

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

Чинні акти законодавства передбачають надання громадянам щомісячної адресної безготівкової субсидії для відшкодування витрат на оплату комунальних послуг (водо-, тепло-, газопостачання, водовідведення, електроенергія). 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 перераховують на рахунки постачальників ресурсів (товарів, послуг).

Отже, державна політика й надалі залишається суперечливою. З одного боку, ми бачимо процес врівнювання цін, а значить зростання інвестиційної привабливості нафтогазової галузі. З другого боку, у самій моделі функціонування ринку змін не відбувається.

Слід зазначити, що джерелом для субсидування населення залишається, як і раніше, рентна плата за видобуток природного газу та його транзит. Тобто забезпечення соціального захисту населення залежатиме від фіскального навантаження на газовидобувні та газотранспортні підприємства галузі, яке, очевидно, зростатиме за умов зниження прибутковості цього бізнесу та скорочення обсягів транзиту природного газу територією України.

Ця обставина може спричинити ситуацію, коли при істотному зростанні цін на газопостачання зростання обсягів видобування власного газу не відбудеться, оскільки кошти вимиватимуться через постачальників ресурсів. Водночас відсутність зрушень у поліпшенні якості та надійності енергопостачання загрожуватиме зростанням невдоволення серед населення.

Тож першочерговим завданням є прийняття законодавства з реформування системи енергетичних субсидій, а сама система підтримки вразливих категорій споживачів має формуватися в межах соціальної політики, а не у сфері функціонування енергетики. Тобто допомога малоабезпеченим категоріям споживачів

має бути сформована у вигляді прямих грошових компенсацій споживачам, а розрахунки між споживачем і постачальником мають здійснюватися за загальними ринковими правилами. Запровадження безпосередніх прямих договірних відносин між споживачем і постачальником створить належний інструмент взаємоконтролю та стимулюватиме всіх учасників ринку до енергозбереження.

Нинішня модель функціонування газотранспортної системи України також не відповідає сучасним вимогам і зумовлює потребу реформування галузі.

Для подальшого розвитку ринку газу необхідно забезпечити незалежну діяльність операторів із транспортування та розподілу природного газу, недискримінаційний доступ до газотранспортної мережі та підземних сховищ природного газу, повний комерційний облік природного газу. Це сприятиме залученню приватних інвестицій у галузь, регламентує втручання держави та стабілізує умови господарювання на ринку газу й, що важливо, відповідатиме вимогам енергетичної політики ЄС. Безальтернативність інтеграції енергетичного ринку України до ринку ЄС нині не викликає сумнівів, і рух у цьому напрямі передбачає:

- повноцінне впровадження Україною положень Третього енергетичного пакета 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 й безперешкодного доступу до газотранспортної інфраструктури, формування умов для залучення інвестицій у розвиток нафтогазової галузі;

- приєднання нашої держави до системи європейських інтерконекторів і розширення транскордонної інфраструктури між Україною та ЄС, що, крім диверсифікації постачання газу в Україну, дасть змогу створити Східноєвропейський газовий хаб на базі українських підземних газових сховищ і тим самим забезпечити входження України до європейського газового ринку.

Для досягнення високого рівня інтеграції ринків електроенергії та газу України й ЄС потрібно забезпечити наявність між ними мереж транскордонної передачі на рівні не менше 15% від обсягу її внутрішнього ринку. Така взаємозв'язаність узгоджується з вимогами, які висуває ЄС до країн-членів, і гарантуватиме належний рівень енергетичної безпеки.

Щодо розширення транскордонної інфраструктури Україна станом на квітень 2015 року вже досягла значного прогресу – в напрямі диверсифікації постачання природного газу. Завдяки реалізованим проектам потенціал до 50% необхідного обсягу імпортного газу вже можна транспортувати з ЄС. Іншим важливим напрямом має стати формування прозорого, незалежного торгового майданчика, який інституційно формалізує ринок природного газу України.

Помітним кроком у цьому напрямі став прийнятий Верховною Радою в серпні 2014 року Закон «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 спрямовані на формування нових правил функціонування газотранспортної системи й виконують завдання щодо розподілу видів діяльності.

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

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

Отже, для успішного розвитку галузі необхідні стабільні, конкурентні «правила гри», відкриття й демонополізація ринку, диверсифікація поставок енергоресурсів.

Шляхи реалізації цих завдань окреслені в проекті Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, розробленому Національним інститутом стратегічних досліджень. Деталі й алгоритм дій із реформування та розвитку ринку природного газу викладені в дорожній карті реалізації цієї стратегії.

* Варто зауважити, що Росія (2005), Казахстан (1998), Молдова (2003) та країни Закавказзя реформували свою систему пільг і перейшли до монетарних форм соціального захисту.