

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України
«Про забезпечення комерційного обліку природного газу»
(щодо вдосконалення обліку природного газу)

1. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту

Виконання вимог Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», зокрема поліпшення організації роботи із запровадження 100% комерційного обліку природного газу (для населення, що проживає у багатоквартирних та приватних будинках, у яких природний газ використовується, зокрема для приготування їжі) та врегулювання постачання цього енергоносія за умови його комерційного обліку в частині закріплення механізму встановлення індивідуальних лічильників газу малозабезпеченим категоріям громадян (отримувачам пільг і субсидій та інших соціальних виплат) незалежно від наявності загально будинкового лічильника.

2. Проблема, яка потребує розв'язання

Україна – єдина країна в Європі та пострадянському просторі, яка не має 100 % індивідуального обліку природного газу, що унеможливує чіткий та прозорий розрахунок обсягів природного газу для потреб України.

Це є комплексна проблема, яка складається з декількох похідних:

1. Децентралізація не тільки збільшила кошти в місцевих громадах, но і надала багато можливостей керівникам місцевих громад зробити більше корисного для своїх громад.

У більш ніж 3 млн. споживачів природного газу відсутні індивідуальні вузли обліку природного газу, з них 1,2 млн. осіб отримують від держави пільги і субсидії.

Саме органи місцевого самоврядування через місцеві управління соціального захисту знають, кому дійсно потрібна адресна допомога, у тому числі і допомога по придбанню і встановленню індивідуальних вузлів обліку природного газу за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Однак, в рамках існуючого законодавства зробити це неможливо у зв'язку із тим, що встановлення індивідуальних вузлів обліку природного газу можливо тільки за рахунок Державного бюджету, що в умовах децентралізації є несправедливим по відношенню до Державного бюджету. Окрім того, за 30 років на ці цілі кошти не виділялися.

Якщо надати можливість органам місцевого самоврядування встановлювати індивідуальні вузли обліку природного газу за рахунок коштів місцевих бюджетів, це спрямує органи місцевого самоврядування брати активну участь у створенні 100% обліку газу та розуміння чіткого обсягу необхідного ресурсу природного газу в країні.

2. Норми споживання природного газу, починаючи із 2014 року, стали більше політичною складовою, а їх встановлення Кабінетом Міністрів України перестали відповідати економічним реаліям.

Встановлення Кабінетом Міністрів України економічно необґрунтованих показників норм споживання природного газу у абонентів, які не мають індивідуальних вузлів обліку природного газу (ВОГ) не тільки не стимулювали абонентів до їх встановлення, а, навпаки, призвели до того, що, починаючи із 2014 року встановлення індивідуальних ВОГ фактично припинилося.

Так, за даними Аналітичного звіту ДП “УкрНДІнжпроект” від 01 травня 2019 року кількість абонентів, у яких відсутні індивідуальні ВОГ, складає близько 3 млн. або 25% від загальної кількості абонентів, які користуються природним газом. Серед цієї кількості абонентів, за даними Мінсоцполітики, 1,2 млн абонентів отримує пільги та субсидії від держави. Крім цього, такі популістські управлінські рішення КМУ, починаючи з 2014 року, призвели до величезних втрат для всіх учасників газового ринку, включаючи НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укртрансгаз”, ТОВ “Оператор ГТС”.

В той же час, у зв’язку із незрозумілою ситуацією з цінами/тарифами на комунальні послуги, першочерговим постає питання обліку цих послуг, зокрема, надзвичайно актуальним є питання забезпечення комерційного обліку природного газу.

Так, у багатьох містах України склалася напружена ситуація щодо встановлення лічильників газу побутовим споживачам (населенню). Відсутність індивідуальних приладів обліку газу та необґрунтований рівень діючих норм споживання для категорії побутових споживачів, необладнаних приладами обліку, не є мотивуючим фактором для реальної економії ресурсів.

Також, завдяки безвідповідальним діям керівництва Міненергівугілля протягом 2014-2020 років, були штучно створені умови для накопичення боргів операторів ГРМ (44 суб’єкта господарювання) перед ПАТ НАК «Нафтогаз України», які на сьогодні перевищують 17 млрд.грн (без урахування боргів теплокомуненерго).

На сьогодні у газифікованому житловому фонді України: 9,83 млн, або 75 % квартир (домогосподарств) оснащені лічильниками газу; 3,30 млн, або 25 % квартир (домогосподарств) не оснащені індивідуальними ВОГ.

Відсутність індивідуальних ВОГ та економічно необґрунтовано занижений рівень діючих норм споживання побутових споживачів, необладнаних приладами обліку, призводить до збитків усіх суб’єктів господарювання задіяних в ланцюгу постачання газу- в першу чергу НАК «Нафтогаз України»- розмір збитків складає 2,362 млрд. грн. на рік.

Через відсутність лічильників природного газу, неможливо ідентифікувати персоніфіковане фактичне споживання газу у 3,3 млн побутових споживачів.

Згідно з Аналітичним звітом ДП “УкрНДІнжпроект”, від 01 травня 2019 р., кожен отримувач природного газу в опалювальний сезон споживає 7,6 м³ /місяць природного газу. У разі, коли цей отримувач не встановив лічильник йому, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України №143 від 27.02.2019 року (яка оскаржена та вже прийнято Рішення суду апеляційної інстанції)

нараховують 3,28 м куб на місяць. Водночас, якщо такий споживач отримує субсидію, то держава повністю покриває такому споживачеві його місячне споживання у відповідності до постанови Кабінету Міністрів України № 490, де норма соціального споживання становить 3,3 м³ /місяць на одного споживача. Споживач, який не встановив індивідуального вузлу обліку природного газу отримує продукт, Держава покриває витрати на споживання, а він і далі не бажає встановлювати цей вузол обліку.

Якщо споживач задоволений таким перебігом подій, то державний ТОВ Оператор ГТС, має знайти ресурс фактичного споживання по найдорожчій ціні та збалансувати систему (різниця між 7,6 та 3,28, що складає 4,32 м³ / місяць на одного споживача). В такий же ситуації опинилися постачальники природного газу, які залишаються винними як ТОВ Оператору ГТС так і НАК Нафтогаз України.

Розрахувавши втрати від не встановлених індивідуальних ВОГ ми маємо 3,3 млн абонентів які отримують пільги та субсидії від держави.

$3\ 300\ 000 * 4,32 = 10\ 263\ 000\ \text{м}^3$ / місяць споживають і не оплачують 3,3 млн абонентів;

$10\ 263\ 000 * 12 = 123\ 156\ 000\ \text{м}^3$ / рік споживають і не оплачують 3,3 млн абонентів;

$123\ 156\ 000 * 7 = 862\ 092\ 000$ гривень втрат приносять 3,3 млн абонентів у рік.

Якщо вважати середню кількість однієї сім'ї 2,74, то загальні втрати від не встановлення індивідуальних ВОГ у 3,3 млн. абонентів, які не мають індивідуальних ВОГ становлять 2 362 132 080 гривень на рік!

Враховуючи, що така ситуація з економічно необґрунтованими нормами споживання природного газу за відсутності індивідуальних ВОГ продовжується з жовтня 2014 року, то втрати від таких абонентів складають близько 19 млрд. грн., що фактично дорівнює подвійній загальній сумі на встановлення лічильників всім 3,3 млн абонентів, які їх не мають : 3000 гривень встановлення одного лічильника * 3,3 млн. абонентів = 9,9 млрд гривень.

Слід також зазначити, що проблемою на ринку природного газу є накопичення боргів при розрахунках з постачальниками і НАК «Нафтогаз України». Діючий рівень норм споживання природного газу призводить виключно до збільшення заборгованості, яка на сьогодні становить близько 17 млрд. грн по ланцюжку: «побутовий споживач – постачальник із спеціальними обов'язками – Група «Нафтогаз» - Державний бюджет України».

Якщо виходити з аналітичних даних ПАТ «УкрНДІнжпроект», вартість встановлення одного лічильника під ключ складає близько 3,0 тисяч гривень. Тобто, встановлення лічильників 3,3 млн. абонентів потребує близько 9,9 млрд гривень. Втрати за п'ять останніх років складають 17 млрд. грн., а фактичні втрати будуть 28 млрд. грн. – лічильники все ж таки треба буде встановлювати.

Фінансування робіт з оснащення лічильниками обліку природного газу для населення здійснюється за рахунок: коштів суб'єктів господарювання, що здійснюють розподіл природного газу на відповідній території; коштів державного бюджету, крім коштів місцевих бюджетів. Побутові споживачі

фактично позбавлені будь-яких стимулів до встановлення приладового обліку, оскільки за відсутності приладового обліку, державний бюджет покриває 100 % обсягу споживання (субсидії), поряд з цим побутовий споживач, у якого забезпечено приладовий облік може розраховувати виключно на покриття державною нормативу мінімального споживання.

Вищезазначене відбувається внаслідок того, що Міністерством енергетики України вчасно не розроблено необхідних змін до законодавства України, які б усували допущені порушення та встановлювали обґрунтовані нормативи споживання природного газу у абонентів, у який відсутні індивідуальні вузли обліку зазначеного енергоносія .

На сьогодні, саме 1,2 млн. абонентів, у яких відсутності прилади обліку природного газу, і які отримують субсидії від держави - не хочуть їх встановлювати.

Згідно з інформацією представників регіональних операторів ГРМ, та їх об'єднань, яка відображена у Аналітичному звіті ДП “УкрНДІнжпроект”, споживачі без лічильників, при економічно необґрунтованих нормах споживання, не просто не стимульовані до встановлення лічильників газу, а навпаки, усілякими способами протидіють операторам ГРМ щодо встановлення лічильників.

Виникає парадоксальна ситуація - споживачі без лічильників мають бажання сплачувати за газ менше ніж аналогічні споживачі з лічильниками, та усілякими способами протидіють встановленню лічильників. Для таких споживачів природний газ – найдешевший товар.

Кричущим фактом є те, що споживачі з індивідуальними вузлами обліку природного газу, розуміючи переваги споживачів без лічильників, навмисно виводять прилади з ладу.

За такої позиції, вимоги Закону України «Про комерційний облік природного газу» щодо 100% забезпечення лічильниками газу всіх споживачів – виконати не можливо. А перерозподіл частки обсягу споживання категоріями споживачів без лічильників, які штучно перерозподіляються у вигляді понаднормативних втрат газу на операторів ГРМ, породжує перехресне субсидювання, що суперечить вимогам Закону України «Про ринок природного газу».

Загально будинковий облік природного газу (який, до речі, обмежений на законодавчому рівні, зокрема відповідно до пункту 2 статті 2 Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу») може бути встановлений лише за згодою співвласників багатоквартирного будинку в порядку визначеному статтею 10 Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку») - врегульовує взаємовідносини з обліку між оператором газорозподільних систем та між житлово-експлуатаційною організацією або об'єднанням співвласників багатоквартирного будинку, але не вирішує питання обліку конкретних квартир у багатопверхових будинках. Однак, побутовим споживачам не вигідно платити за газ по показникам загально будинкових приладів обліку природного газу,

оскільки обсяг спожитого газу розраховується на кількість зареєстрованих мешканців будинку.

Відсутність 100% обліку природного газу у побутових споживачів призводить до необґрунтованих втрат учасників ринку природного газу України, які здійснюють постачання/розподіл природного газу побутовим споживачам, зокрема НАК «Нафтогаз України», операторів ГРМ, а також безпосередньо побутових споживачів, квартири (домогосподарства) яких обладнані лічильниками природного газу, а також не зрозумілі джерела покриття цих необґрунтованих витрат.

Крім того, відсутність лічильників природного газу в 1/4 квартир (домогосподарств) ставить в нерівні умови побутових споживачів, квартири (домогосподарства) яких обладнані лічильниками природного газу, оскільки модель поведінки побутових споживачів, які не мають лічильників природного газу суттєво відрізняється.

Побутові споживачі, квартири (домогосподарства) яких не обладнані лічильниками природного газу, дозволяють собі нераціонально споживати цей вид енергоносія, а саме обігрівають житлові приміщення за допомогою газових плит та газових духових шаф.

Окремо слід зазначити, що відсутність 100% обліку природного газу у побутових споживачів містить ризики вчинення корупційних правопорушень.

Тобто, вирішуючи питання із забезпеченням 100% обліку природного газу, шляхом передбачення додаткового фінансування робіт з оснащення лічильниками газу населення за рахунок коштів місцевих бюджетів, в частині забезпечення побутових споживачів природного газу (населення), яким держава надає пільги та встановлює субсидії, індивідуальними приладами обліку природного газу (індивідуальними лічильниками), а також шляхом передбачення норми, згідно якої побутові споживачі природного газу - фізичні особи (населення), яким держава надає пільги та встановлює субсидії, та які самостійно забезпечили встановлення приладів обліку природного газу, мають право на компенсацію таких витрат відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України, у побутових споживачів будуть повністю усунені ризики вчинення корупційних правопорушень, пов'язаних із несанкціонованим відбором природного газу або так званими небалансами.

Крім того, відповідно до частини другої статті 3 Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», побутові споживачі природного газу – фізичні особи (населення) можуть самостійно забезпечити встановлення індивідуальних приладів обліку природного газу (індивідуальних лічильників) з подальшою компенсацією таких витрат на рахунок коштів, які ними сплачуються за тарифом на розподіл природного газу. Порядок і розміри компенсації витрат на придбання та встановлення індивідуальних приладів обліку природного газу для споживачів природного газу – фізичних осіб (населення) встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Також відповідно Плану організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України від 21 грудня 2017 р. № 2260-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення комерційного обліку

природного газу» щодо порядку встановлення лічильників споживачам природного газу» Урядом повинні бути встановлені порядок і розміри компенсації витрат на придбання та встановлення індивідуальних приладів обліку природного газу для споживачів природного газу – фізичних осіб (населення).

З огляду на вищезазначене існує необхідність у внесенні змін до статті 3 Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу» щодо конкретизації порядку встановлення лічильників споживачам природного газу.

Пріоритет в послідовності встановлення індивідуальних приладів обліку газу (індивідуальних лічильників) серед домогосподарств всіх споживачів природного газу, які на дату прийняття постанови їх не мають, надається отримувачам пільг та субсидій на оплату послуг з постачання та розподілу природного газу.

Також, Законом України №1338-ІХ від 5 березня 2021 року запроваджується контроль з боку НКРЕ КП за встановленням індивідуальних вузлів обліку природного газу та використанням коштів, закладених операторами ГРМ до інвестиційних програм на такі види робіт. Крім того, враховуючи обмежений термін зазначеного Закону (діє до 01 січня 2023 року) необхідно створити всі умови для запровадження 100 % обліку споживання природного газу шляхом стимулювання споживачів до встановлення індивідуальних ВОГ.

3. Цілі, завдання, загальна характеристика і основні положення законопроекту

Законопроект комплексно вирішує проблематику по запровадженню 100% комерційного обліку природного газу (для населення, що проживає в квартирах та приватних будинках, у яких природний газ використовується, зокрема для приготування їжі).

Так, проектом передбачається введення відповідальності абонентів, у яких відсутній індивідуальний вузол обліку природного газу, у разі відмови, в рамках чинного законодавства, від згоди та встановлення зазначеного індивідуального вузла обліку природного газу. Таким чином, абонент, встановлюючи індивідуальний вузол обліку природного газу, буде намагатися економити ресурс природного газу, а держава буде мати облік осіб, яким надаються пільги, субсидії та інші соціальні виплати.

Крім того, пропонується на законодавчому рівні встановити норми споживання природного газу у абонентів, у яких відсутній індивідуальний вузол обліку. Починаючи з жовтня 2014 року, Кабінетом Міністрів України було прийнято 5 постанов, темою яких і були норми споживання природного газу у абонентів, які не встановили індивідуальний ВОГ. Але всі ці постанови були скасовані судом завдяки тому, що суб'єкт законодавчого подання не дотримався вимог Закону України №1160 “Про засади державної регуляторної політики” в частині як раз розрахунків щодо самої норми. Натомість, на замовлення Державної регуляторної служби було зроблено Аналітичний звіт протягом трьох повних опалювальних сезонів, який показав нижче яких показників не можна

встановлювати норми споживання природного газу у абонентів, які не встановили індивідуальні ВОГ.

Тут слід окремо наголосити, що встановлення відповідних норм на основі науково-дослідного обґрунтування – це не зміна тарифу. З практики інших країн пострадянського простору, основним завданням перегляду є встановлення величини норми споживання, яка спонукає абонента встановити індивідуальний прилад обліку. По такому шляху пішов Казахстан, де норма складає 25 м³ / місяць на людину, Білорусь – 12 м³ / місяць на людину. І навіть, якщо взяти країну - агресор Росію, де кожна область встановлює свою норму споживання, то норми, нижчої за 11 м³ / місяць на людину там немає. В той же час, Казахстан та Росія маючи неспівставні з Україною запаси природного газу, не плутають облік споживання і запаси ресурсу. Всі перелічені країни та інші країни пострадянського простору мають 100% облік споживання природного газу.

В нашому випадку, встановлення відповідних норм на основі науково-дослідного обґрунтування – це встановлення реальної величини споживання природного газу для абонентів, які не мають індивідуального приладу обліку.

Наголошую, що запропоновані ДП “Укр НДІнжпроект” нормативи не є стримуючими, як в інших країнах. Тут не йде мова про більший чи менший норматив. Мова йде про економічно обґрунтовані нормативи, які не допускають збитків для учасників ринку природного газу. Тобто, встановлення нормативів споживання природного газу абонентами, в який немає індивідуальних ВОГ нижче показників, які відображені в Аналітичному звіті – це збитки всього ланцюга постачання природного газу, включаючи побутового споживача. Чому? Чим більше хаосу та невизначеності, тим буде більше незахищений саме побутовий споживач.

За наслідками проведеного дослідження УкрНДІнжпроект було складено Аналіз та визначення розрахункової витрати природного газу для побутових споживачів, не обладнаних приладами обліку станом на 2018 рік, який повторно актуалізовано у 2019 році (копія додається).

Проблема, яка є похідною від економічно небунтованих низьких норм споживання природного газу для абонентів без індивідуальних лічильників, є існування дискримінації за метрологічною ознакою «наявність лічильнику газу». Побутові споживачі природного газу із лічильниками (питома вага 75%) платять кошти за споживачів природного газу без лічильників (питома вага 25%).

Іншою дискримінаційною похідною є проблема, пов’язана з місцем проживання. Вона полягає у тому, що всі будинки у сільській місцевості зобов’язані мати індивідуальні прилади обліку природного газу, тоді коли у містах 3,3 млн абонентів не мають таких приладів.

Виходячи з наведеного вище вкрай необхідно встановити норми споживання природного газу у абонентів, які не встановили індивідуальних ВОГ на законодавчому рівні. Це дозволить уникнути спекуляцій як з боку всіх учасників ринку, так і Міністерства енергетики, як суб’єкта законодавчого подання, яке, крім створення хаосу на ринку, величезних фінансових втрат для всіх учасників ринку, не спроміглося врегулювати вкрай важливу і дуже коштовну проблему для всієї країни.

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація закону не потребуватиме фінансування з державного чи місцевого бюджетів.

5. Позиція заінтересованих сторін

Починаючи з серпня 2018 року, тема норм споживання природного газу у абонентів, у яких відсутні індивідуальні ВОГ стала дуже актуальною особливо зараз, коли Україна перейшла до реального ринку природного газу, відмовившись у серпні 2020 року від ПСО. В той же час, в чисті ринкові відносини були перетягнуті всі проблеми, загальною вартістю 100 млрд гривень, включаючи й проблему нормативів споживання природного газу у абонентів без індивідуальних ВОГ, і, як похідну від цієї проблеми, небажання 25% абонентів встановлювати ВОГ завдячуючи економічно необґрунтованим низьким нормативам. За 2016-2021 роки було проведено багато засідань робочої групи за участі центральних органів виконавчої влади (Мінекоенерго, Мінсоцполітики, Мінекономрозвитку, НКРЕКП, Мінрегіон, Антимонопольний комітет України, ДРС) за результатами яких було визнано як проблему відсутність 100% комерційного обліку природного газу для населення, що проживає у багатоквартирних будинках та економічно не обґрунтованих норм споживання природного газу.

Вирішення проблеми потребує комплексного підходу, зокрема затвердження обґрунтованих норм споживання газу, внесення змін до Закону України «Про забезпечення комерційного обліку природного газу», в частині додаткового фінансування робіт з оснащення лічильниками газу населення за рахунок коштів місцевих бюджетів, в частині забезпечення побутових споживачів природного газу (населення), яким держава надає пільги та встановлює субсидії, індивідуальними приладами обліку природного газу (індивідуальними лічильниками).

Також законопроектом передбачено норму, згідно якої побутові споживачі природного газу - фізичні особи (населення), яким держава надає пільги та встановлює субсидії, та які самостійно забезпечили встановлення приладів обліку природного газу, отримують право на компенсацію таких витрат відповідно до порядку, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

6. Прогноз впливу

Реалізація закону матиме вплив на побутових споживачів природного газу (населення), постачальників природного газу та суб'єктів господарювання, в частині забезпечення 100% комерційного обліку природного газу для населення, що проживає у квартирах та приватних будинках. 100 % облік, у свою чергу, призведе до припинення накопичення боргів, причиною яких були економічно необґрунтовані низькі нормативи споживання природного газу абонентами, у

яких відсутні індивідуальні ВОГ. Це, у тому числі, дасть змогу побудувати прозорий та конкурентний ринок природного газу в Україні.

Реалізація норм, передбачених законом, за предметом правового регулювання не матиме відповідного впливу на:

розвиток регіонів (підвищення чи зниження спроможності територіальних громад, врахування потреб регіонів, наявність специфічного чи непропорційного впливу на окремі регіони тощо);

ринок праці (збереження існуючих і створення нових робочих місць, підвищення рівня зайнятості населення тощо);

громадське здоров'я (покращення чи погіршення стану здоров'я населення або його окремих груп, створення передумов для зміцнення та збереження здоров'я населення тощо);

екологію та навколишнє природне середовище (збільшення чи зменшення обсягу використання відповідних природних ресурсів, рівня забруднення атмосферного повітря, води, земель, у тому числі утвореними відходами, підвищення чи зниження рівня небезпеки техногенного та природного характеру тощо);

інші сфери суспільних відносин.

7. Ризики та обмеження

У законопроекті відсутні положення, що стосуються прав та свобод, гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, впливають на забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, ризики вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією, створюють підстави для дискримінації, стосуються інших ризиків та обмежень, які можуть виникнути під час реалізації акту.

**Народний депутат
України**

С.В. ШАХОВ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ШАХОВ СЕРГІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000A1C85500FDCBA201
Дійсний до: 14.07.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 315д9/1-2021/167921 від 24.05.2021



516928