

# **АНАЛІЗ ІСНУЮЧИХ ПРОГРАМ СУБСИДУВАННЯ В ЕНЕРГЕТИЦІ ТА ПРІОРИТЕТИ ВПОРЯДКУВАННЯ**

## **Анотація**

В аналітичній записці здійснено аналіз стану виконання зобов'язань України у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо впорядкування та зменшення державних субсидій суб'єктам господарювання у сфері енергетики. Досліджено динаміку надання прямої державної допомоги суб'єктам господарювання у сфері енергетики, а також що призводять до втрат доходів бюджетів у період 2012-2018 років та запропоновано практичні рекомендації щодо удосконалення політики у цій сфері.

## АНАЛІЗ ІСНУЮЧИХ ПРОГРАМ СУБСИДУВАННЯ В ЕНЕРГЕТИЦІ ТА ПРІОРИТЕТИ ВПОРЯДКУВАННЯ

Виконання зобов'язань України як члена Енергетичного Співтовариства та у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом передбачає впорядкування та зменшення державних субсидій, як одне із основних завдань зі створення конкурентних енергетичних ринків. Положення Договору про заснування Енергетичного співтовариства виключають можливість будь-якої допомоги з використанням державних ресурсів країни-члена, що може спотворювати конкуренцію шляхом надання переваг певним підприємствам або видам продукції. Водночас зазначене положення не стосується допомоги що має соціальний характер та надається окремим споживачам<sup>1</sup>.

У звіті Міжнародного енергетичного агентства (МЕА) (International Energy Agency) “World Energy Outlook – 1999 insights. Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right”<sup>2</sup> енергетичні субсидії визначено як будь-які дії уряду, що стосуються, перш за все, енергетичного сектора і знижують витрати на виробництво енергії, підвищують ціну, що отримують виробники енергії, або знижують ціну, яку платять споживачі енергії. Форми запровадження субсидій можуть бути різними, зокрема що здійснюють прямий вплив на ціну (бюджетні видатки і податкові пільги), а також діють опосередковано – створюючи сприятливі ринкові умови на користь конкретного виду палива або державне фінансування технологічних досліджень і розробок.

В Україні чинним законодавством субсидії визначено як усі невідплатні поточні виплати підприємствам, які не передбачають компенсації у вигляді спеціально обумовлених виплат або товарів і послуг в обмін на

<sup>1</sup> *Договір* про заснування Енергетичного Співтовариства (набрання чинності для України від 01.02.2011) [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_926](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_926)

<sup>2</sup> *World Energy Outlook – 1999 insights. Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right.* – Paris: International Energy Agency. – [Електронний ресурс] / International Energy Agency. – Режим доступу: <http://www.worldenergyoutlook.org/media/weowebsite/2008-1994/weo1999.pdf>

проведені платежі, а також видатки, пов'язані з відшкодуванням збитків державних підприємств<sup>3</sup>. Окремо виділено адресні безготівкові субсидії населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг<sup>4</sup>.

Аналіз динаміки обсягу світових субсидій на викопне паливо<sup>5</sup> свідчить про безупинне зменшення їх обсягу - з 309 млн дол. США у 2015 році до 262 млн дол. США у 2016 році, або на 15 % (у 2014 році обсяг світових субсидій на викопне паливо становив 455 млн дол. США).

При такій тенденції, Україна входить до 40 країн світу за найбільшим обсягом енергетичних субсидій (зокрема в 2016 році серед 40 країн знаходилася на 17 місці)<sup>6</sup>.

Інформація, отримана з паспортів бюджетних програм на 2016 рік Міністерства енергетики та вугільної промисловості України свідчить про реалізацію державної допомоги суб'єктам господарювання в сфері енергетики також у формах: невідплатних поточних виплат підприємствам за рахунок надання бюджетних асигнувань для ліквідації збиткових державних вугледобувних та вуглепереробних підприємств (у обсязі 121 792,6 тис. грн<sup>7</sup>); виконання прикладних наукових та науково-технічних розробок в галузі паливно-енергетичного комплексу та вугільної промисловості

---

<sup>3</sup> Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету: Наказ Міністерства фінансів України від 12.03.2012 р. № 333 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0456-12/ed20170404/paran404#n404>

<sup>4</sup> Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. №848 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>

<sup>5</sup> Дослідження обсягу світових субсидій на викопне паливо проводилося Міжнародним енергетичним агентством (International Energy Agency) на основі методики, що оцінює дотації на викопне паливо, яке безпосередньо споживаються кінцевими споживачами або витрачаються як джерела виробництва електроенергії. Для цього аналізу використовується підхід до цінової різниці, що є найбільш поширеною методологією для кількісної оцінки субсидій на споживання. Він порівнює середні ціни сплачені кінцевими споживачами, з цінами, що відповідають повній вартості пропозиції.

<sup>6</sup> Energy Subsidies [Електронний ресурс] / International Energy Agency. – Режим доступу: <https://www.iea.org/statistics/resources/energysubsidies/>

<sup>7</sup> Про внесення змін до паспорта бюджетної програми на 2016 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 10.11.2016 р. №720/944 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245169435&cat\\_id=245093272](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245169435&cat_id=245093272)

(6 503,5 тис. грн<sup>8</sup>); для поповнення обігових коштів або збільшення статутного фонду вугледобувних підприємств для погашення заборгованості із заробітної плати працівникам вугледобувних підприємств (500 000,0 тис. грн<sup>9</sup>); для державної підтримки будівництва шахти № 10 “Нововолинська” (50 000, 00 тис. грн<sup>10</sup>).

Зберігалася тенденція реалізації державної допомоги у сфері енергетики за окремими бюджетними програмами й у 2017 році, серед яких бюджетні асигнування на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції становили 2 121 771, 0 тис. грн<sup>11</sup>.

Окрім того, зберігався суттєвий рівень субсидування домогосподарств. Згідно з методологією МЕА в 2016 році субсидії на електроенергію становили 1 528,5 млн дол. США, природний газ – 2 064,5 млн дол. США, а субсидування вугілля та нафти не відбувалося<sup>12</sup>.

**Законодавство ЄС з питань надання державної допомоги у сфері енергетики** регламентує необхідність запровадження чітких механізмів надання та контролю державних ресурсів суб’єктам господарювання.

Положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (ст. 18) усувають можливість надання будь-якої допомоги на користь певних підприємств або певних енергоресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію на енергетичному ринку. В частині функціонування державних підприємств, підприємств, яким надаються спеціальні або

<sup>8</sup> Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2016 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 04.03.2016 р. № 152/332 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245169435&cat\\_id=245093272](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245169435&cat_id=245093272)

<sup>9</sup> Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2016 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 08.02.2016 р. № 67/37 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245169435&cat\\_id=245093272](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245169435&cat_id=245093272)

<sup>10</sup> Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2016 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 30.08.2016 р. № 557/797 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245169435&cat\\_id=245093272](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245169435&cat_id=245093272)

<sup>11</sup> Про затвердження паспорта бюджетної програми на 2017 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 26.12.2017 р. № 764/1122 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245181941&cat\\_id=245181905](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245181941&cat_id=245181905)

<sup>12</sup> Energy Subsidies [Електронний ресурс] / International Energy Agency. – Режим доступу: <https://www.iea.org/statistics/resources/energysubsidies/>

виключні права або підприємств, які мають характер монополії та приносять державний дохід – до них також застосовуються правила, що викладені в Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства (Додаток III ст. 82). У зазначеному Договорі визначено рамки надання державної допомоги, яка є сумісною зі спільним ринком, зокрема: допомога, що має соціальний характер та надається окремим споживачам; допомога, що надається для усунення шкоди від природного лиха, для сприяння економічному розвитку регіонів; для прискорення розвитку певних видів економічної діяльності чи певних економічних районів, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі до такого ступеня, що суперечить спільному інтересові (Додаток III ст. 87)<sup>13</sup>.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, що була ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678-VII “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони”, передбачено створення національної системи контролю державної допомоги. З дати набрання чинності Угоди зобов’язання України щодо створення вказаної системи передбачають<sup>14</sup>:

- протягом 3 років прийняти національне законодавство про державну допомогу та створити незалежний у своїй діяльності орган, який матиме повноваження, необхідні для надання державної допомоги, що сумісна зі спільним ринком, а також вимагати повернення державної допомоги, яка була надана незаконно;

- протягом 5 років створити повний реєстр схем державної допомоги, що надавалася до створення незалежного у своїй діяльності органу, який

---

<sup>13</sup> *Договір* про заснування Енергетичного Співтовариства : дата підписання 25.10.2005 р., дата набрання чинності для України 01.02.2011 р. [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_926/page](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_926/page)

<sup>14</sup> *Угода* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: ратифіковано Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011/page](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page)

матиме повноваження, необхідні для надання державної допомоги; а також здійснювати оцінювання державної допомоги за правилами, що ідентичні правилам Європейського Союзу;

- протягом 7 років привести схеми державної допомоги, у відповідність до критеріїв, що визначають сумісність зі спільним ринком, яка надавалася до створення відповідного органу у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання.

Рішення Ради ЄС (2010/787/ЄС) від 10 грудня 2010 року регламентує застосування для вугільного сектору загальних правила надання державної допомоги, або лише на закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт<sup>15</sup>. Ним встановлено, що державна допомога для вугільного сектору повинна поступово зменшуватися і суворо обмежуватися для тих вугільних підприємств, що обов'язково будуть закритими. Державна допомога має бути спрямована на покриття нетипових витрат, що виникають у зв'язку із закриттям вугільних підприємств. Визначено, що водночас мають вживатися заходи з пом'якшення соціальних та регіональних наслідків закриття таких шахт, але які не суперечать загальним правилам надання державної допомоги.

Директивами Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС<sup>16</sup> та 2009/73/ЄС<sup>17</sup> від 13 липня 2009 року (стаття 3) передбачається надання допомоги в рамках соціального забезпечення для гарантування необхідного постачання газу та електроенергії вразливим споживачам.

**Виконання зобов'язань України** щодо впорядкування та зменшення державних субсидій регламентується "Планом заходів щодо виконання

---

<sup>15</sup> Рішення Ради 2010/787/ЄС від 10 грудня 2010 року про державну допомогу на закриття неконкурентоспроможних вугільних шахт [Електронний ресурс] / Міністерство юстиції України. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/file/32734>

<sup>16</sup> Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245023096>

<sup>17</sup> Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/73/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245025615>

зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства”<sup>18</sup>. Ним передбачається розробка відповідних підзаконних нормативно-правових актів з метою забезпечення реалізації положень Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” згідно з вимогами глави IV Договору про заснування Енергетичного Співтовариства і додатка III до нього.

*Довідково: виконання зобов'язань України в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства передбачають прийняття відповідної нормативно-правової бази з конкурентної політики. Мова йде про розробку підзаконних нормативно-правових актів, котрі визначають несумісною діяльність, що призводить до запобігання конкуренції, її обмеження або спотворення, зловживання підприємства або групи підприємств домінуючими положеннями на ринку, надання будь-якої державної допомоги на користь певних підприємств або певних енергоресурсів, яка спотворює або загрожує спотворити конкуренцію. При цьому, будь-яка діяльність що суперечить конкуренції має бути оцінена на підставі критеріїв, що ґрунтуються на нормах додатка III Договору про заснування Енергетичного Співтовариства<sup>19</sup>.*

Розробка відповідних підзаконних нормативно правових актів має усунути можливість діяльності, яка може негативно вплинути на торгівлю енергопродуктами й матеріалами, для транспортування яких використовуються мережі. Реалізацію цих заходів мали здійснити Антимонопольний комітет України, Мінекономрозвитку, Міненерговугілля, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг в термін до 31 серпня 2017 року.

---

<sup>18</sup> Про затвердження плану заходів щодо виконання зобов'язань в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 733-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/733-2011-%D1%80>

<sup>19</sup> Договір про заснування Енергетичного Співтовариства (набрання чинності для України від 01.02.2011) [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_926](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_926)

Кроки щодо виконання Україною міжнародних зобов'язань, взятих відповідно до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства та Угоди про асоціацію в частині створення системи моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання також включені до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року<sup>20</sup> та передбачають наступне:

- до кінця 2017 року - вся “нова” державна допомога має надаватися за правилами на недискримінаційній основі та з дотриманням вимог Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”;

- до 2020 року - розпочати процес приведення існуючої державної допомоги суб'єктам господарювання у відповідність з вимогами Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”.

Значним кроком у реалізації міжнародних зобов'язань України було прийняття Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання<sup>21</sup>”. Вказаний Закон встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Розпорядженням Антимонопольного комітету України від 28.12.2015 р. № 43-рп<sup>22</sup> визначено порядок проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання. Цей порядок передбачає проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання; порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну

---

<sup>20</sup> Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 р. № 275-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>

<sup>21</sup> Про державну допомогу суб'єктам господарювання: закон України від 01.07.2014 № 1555-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>

<sup>22</sup> Деякі питання реалізації Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” : розпорядження Антимонопольного комітету України 28.12.2015 № 43-рп, затверджено в Міністерстві юстиції України 26 січня 2016 р. за № 140/28270 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0140-16/paran8#n8>



державну допомогу суб'єктам господарювання; порядок ведення та доступу до реєстру державної допомоги суб'єктам господарювання.

Постановами Кабінету Міністрів України у 2018 році №№ 11, 33, 36, 57, 118 було запроваджено критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність, на професійну підготовку працівників, на працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць, на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, для забезпечення розвитку регіонів та підтримки середнього та малого підприємництва<sup>23</sup>.

У напрямку реалізації кроків щодо оптимізації надання державної допомоги вугільній галузі розроблено та схвалено Концепцію реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року<sup>24</sup>. Серед очікуваних результатів реалізації Концепції передбачається оптимізація та поступове припинення державної підтримки вугільної галузі, запровадження механізму соціального захисту працівників, які будуть вивільнені у зв'язку з ліквідацією або консервацією шахт.

В частині соціального забезпечення вразливих споживачів реалізується поетапний перехід до монетизації субсидій з поступовим зменшенням соціальних нормативів. Для отримувачів субсидій це забезпечить можливість використовувати кошти у результаті різниці між нормативним та фактичним рівнем споживання енергоресурсів.

Перший етап монетизації житлово-комунальних субсидій, який введений в дію рішенням Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 року<sup>25</sup> розпочато з 2018 року. Він передбачає реформування системи розрахунків за субсидіями, тобто монетизацію субсидій на рівні підприємств-

<sup>23</sup> *Законодавство*. Державна допомога суб'єктам господарювання [Електронний ресурс] / Антимонопольний комітет України. – Режим доступу: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/120895>

<sup>24</sup> *Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 733-р [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D1%80>

<sup>25</sup> *Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України*: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2017 р. № 951 [Електронний ресурс] / ЛІГА Закон. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP170951.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP170951.html)

надавачів послуг, яка передбачає можливість вибору виконавцями послуг постачальника енергоносіїв та розрахунок з ним “живими” коштами.

Наступний етап монетизації субсидій на рівні споживачів енергоресурсів має бути запроваджений з 1 січня 2019 року, відповідно до ст. 11 Закону України “Про житлово-комунальні послуги”<sup>26</sup>, що передбачає виплату споживачу пільг та субсидій на оплату житлово-комунальних послуг в грошовій формі.

За повідомленням Міністра соціальної політики Андрія Реви<sup>27</sup>, монетизацію субсидій для домогосподарств планується провести у два етапи. На першому етапі планується провести монетизацію субсидій для домогосподарств, що мають індивідуальне опалення, встановивши при цьому серйозну відповідальність за несплату за житлово-комунальні послуги. На другому етапі відбудеться монетизація субсидій для тих споживачів, хто проживає в багатоквартирних будинках, де є централізоване опалення. Такі споживачі енергоресурсів будуть мати спеціальні рахунки з яких будуть мати право розрахуватися за житлово-комунальні послуги, що отримують. Залишок коштів після сплати за житлово-комунальні послуги отримувачі субсидій зможуть використати на власний розсуд після закінчення сезону.

Водночас на засіданні 28 березня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв рішення<sup>28</sup> продовжити дію постанови “Про затвердження Положення про покладання спеціальних зобов’язань на суб’єктів ринку газу” до 1 червня 2018 року, водночас залишивши незмінним тариф на газ для населення до червня 2018 року.

*Довідково: відповідно до положень Закону України “Про ринок природного газу”<sup>29</sup> для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі*

---

<sup>26</sup> Про житлово-комунальні послуги: закону України від 09.11.2017 № 2189-VIII [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2189-19>

<sup>27</sup> Монетизацію субсидій для домогосподарств проведуть у два етапи [Електронний ресурс] / Економічна правда. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/04/18/636120/>

<sup>28</sup> Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 р. № 187 : постанова Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 р. № 228 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2018-%D0%BF>

<sup>29</sup> Про ринок природного газу : закон України від 09.04.2015 № 329-VIII [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/329-19>

*функціонування ринку природного газу на суб'єктів ринку природного газу у виключних випадках та на визначений строк можуть покладатися спеціальні обов'язки в обсязі та на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України після консультацій із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства.*

*Кабінетом Міністрів України прийнято Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу та зазначається що на НАК "Нафтогаз України" покладено спеціальні обов'язки<sup>30</sup>. З 1 квітня 2017 року НАК "Нафтогаз України" здійснює продаж/постачання природного газу для побутових споживачів, релігійних організацій та виробників теплової енергії в рамках виробництва теплової енергії з метою надання послуг з опалення та постачання гарячої води населенню та релігійним організаціям за ціною, що становить 4942 гривні за 1000 куб. метрів (без урахування податку на додану вартість, тарифів на транспортування та розподіл природного газу).*

Останні рішення Уряду входять в протиріччя із раніше прийнятими зобов'язаннями. Підвищення ціни на газ водночас вимагають положення постанови Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 року № 187, де зазначається що ціна на газ розраховується на базі імпортного паритету (середня ціна імпортного газу за певний період). Відстрочити оприлюднення ціни вирішили до узгодження механізму її визначення з МВФ та Європейським енергетичним співтовариством<sup>31</sup>.

Аналіз *стану надання субсидій суб'єктам господарювання в сфері енергетики* свідчить про значне скорочення в середньостроковому періоді державної допомоги у різних її формах. Найбільші обсяги державної підтримки з 2012 по 2015 роки здійснювалися внаслідок існуючих у вказаний період зобов'язань державних газодобувних компаній продавати газ для

---

<sup>30</sup> Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 року № 187 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249865173>

<sup>31</sup> Уряд вирішив не піднімати ціни на газ [Електронний ресурс] / Економічна правда. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/03/28/635400/>

потреб населення за регульованими тарифами (43 168, 1 млн грн. у 2012 році), для компенсації втрат енергопостачальним компаніям від здійснення постачання електроенергії окремим категоріям споживачів (перехресне субсидування) (37 557 млн грн. - у 2013 році), збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз” (96 609, 6 млн грн. – у 2014 році). Але впродовж 2014-2016 років загальний обсяг державної підтримки зменшився з 124 870 млн. грн. у 2012 році до 37 650,8 у 2016 році, а окремі форми державної допомоги припинили застосування<sup>32</sup>.

В окремі роки припинилося застосування таких форм державної допомоги, як компенсація Національній акціонерній компанії “Нафтогаз України” різниці між цінами купівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб’єктам господарювання для виробництва теплової енергії, що споживається населенням, підтримка будівництва вугле- та торфодобувних підприємств, технічне переоснащення зазначених підприємств, на заходи з охорони праці та підвищення техніки безпеки на вугледобувних підприємствах, а саме оснащення новітніми приладами контролю за параметрами шахтної атмосфери та засобами контролю параметрів дегазації<sup>33</sup>.

Значно зменшився обсяг державної допомоги на заходи підтримки у вугільному секторі з 12 998 млн грн. у 2012 році до 1446 млн грн. у 2016 році. Головним чином це відбулося за рахунок зменшення державної підтримки вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції. Якщо у 2014 році видатки на державну підтримку вугледобувних підприємств на часткове покриття витрат із собівартості готової товарної вугільної продукції становили

---

<sup>32</sup> *Інвентаризація енергетичних субсидій в країнах Східного партнерства ЄС: Україна* [Електронний ресурс] / IISD. – Режим доступу: [https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs\\_ukraine\\_draftinventory\\_ukr.pdf](https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_ukraine_draftinventory_ukr.pdf)

<sup>33</sup> *Інвентаризація енергетичних субсидій в країнах Східного партнерства ЄС: Україна* [Електронний ресурс] / IISD. – Режим доступу: [https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs\\_ukraine\\_draftinventory\\_ukr.pdf](https://www.iisd.org/gsi/sites/default/files/ffs_ukraine_draftinventory_ukr.pdf)

8 705,4 млн грн.<sup>34</sup>, то в 2016 році – 1 372,8 млн грн.<sup>35</sup>, в 2017 році – 2 121,8 млн грн.<sup>36</sup>.

Згідно з паспортом бюджетних програм на 2018 рік передбачається державні видатки на здійснення заходів із забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості у обсязі 1 300 млн грн. При цьому, напрями використання бюджетних коштів передбачають забезпечення вітчизняного виробництва товарної вугільної продукції шляхом оплати праці та внесення обов'язкових платежів, пов'язаних з виплатою заробітної плати, у тому числі на погашення заборгованості із заробітної плати, а також заходи із технічного переоснащення та модернізації вугледобувних підприємств<sup>37</sup>.

Втручання держави у функціонування ринку природного газу наразі здійснюється у процесі функціонування ринку природного газу у обсягах та умовах що, визначаються постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу”<sup>38</sup> (відповідно до положень Закону України “Про ринок природного газу”). Визначаються “спеціальні обов'язки”, за якими ПАТ “Укргазвидобування” та ПАТ “ДАТ “Чорноморнафтогаз” зобов'язані до 1 червня 2018 р. щомісяця здійснювати продаж природного газу власного видобутку, а НАК “Нафтогаз України” —

<sup>34</sup> *Звіт* про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2015 року [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245210261>

<sup>35</sup> *Звіт* про виконання паспорта бюджетної програми станом на 1 січня 2017 року [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245184243>

<sup>36</sup> *Про* затвердження паспорта бюджетної програми на 2017 рік: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 26.12.2017 р. № 764/1122 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245181941&cat\\_id=245181905](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245181941&cat_id=245181905)

<sup>37</sup> *Про* затвердження паспорта бюджетної програми на 2018 рік: наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 15.02.2018 р. № 121/270 [Електронний ресурс] / Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. – Режим доступу: [http://www.mev.gov.ua/sites/default/files/imce/nakaz\\_no\\_121-270\\_vid\\_15.02.2018.pdf](http://www.mev.gov.ua/sites/default/files/imce/nakaz_no_121-270_vid_15.02.2018.pdf)

<sup>38</sup> *Про* затвердження Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 2017 року № 187 [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249865173>

придбавати такий природний газ для формування ресурсу природного газу для побутових споживачів, релігійних організацій та виробників теплової енергії в рамках виробництва теплової енергії з метою надання послуг з опалення і постачання гарячої води населенню та релігійним організаціям. При цьому, має бути визначено джерела фінансування та порядок отримання компенсації економічно обґрунтованих витрат суб'єкта у процесі виконання покладених на нього спеціальних обов'язків<sup>39</sup>.

Спеціальні обов'язки з 1 жовтня 2015 року покладено на НАК “Нафтогаз України”<sup>40</sup>, яка з початку вказаного періоду і до кінця 2017 року поставила контрагентам, на яких розповсюджується дія спеціальних обов'язків, 40,7 млрд куб. м газу. Зазначається, що найбільше вплинуло виконання спеціальних обов'язків на ПАТ “Укргазвидобування”, дочірнє підприємство НАК “Нафтогазу”. За розрахунками компанії, невідповідність встановленої Урядом ціни економічно обґрунтованим витратам компанії та з урахуванням прибутку на рівні 5 %, НАК “Нафтогаз України” недоотримала за цей період 12,1 млрд. грн., а загальний розмір компенсації за виконання спеціальних обов'язків для ПАТ “Укргазвидобування” за період з 01 жовтня 2015 року по 31 грудня 2017 року складає до 74,8 млрд грн.

З питанням про необхідність визначення джерел фінансування та порядку компенсації витрат, пов'язаних із виконанням спеціальних обов'язків задля отримання відповідної компенсації витрат, звернулися до Уряду ПАТ “Укргазвидобування” та НАК “Нафтогаз України”<sup>41</sup>. Відповідно у звіті НАК “Нафтогаз України” зазначається, що протягом 2016 року та дев'яти місяців 2017 року компанія не отримувала компенсацію як суб'єкт, на якого покладаються спеціальні обов'язки, при цьому до державного

---

<sup>39</sup> Про ринок природного газу : закон України від 09.04.2015 № 329-VIII [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/329-19>

<sup>40</sup> Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2015 р. № 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)”: постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2017 р. № 90 [Електронний ресурс] / Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/90-2017-%D0%BF>

<sup>41</sup> Там же

бюджету було сплачено всі податки, пов'язані з реалізацією цього газу, вчасно та в повному обсязі<sup>42</sup>.

На даний час для компенсації втрат ліцензіатів від постачання електричної енергії за регульованим тарифом окремим категоріям споживачів застосовується державна підтримка через механізм дотаційних сертифікатів. На сьогодні визначено такі категорії споживачів, для яких здійснюється постачання електричної енергії за регульованим тарифом: населенню (постанова НКРЕКП від 29 серпня 2017 року № 1050), споживачам, які розраховуються за тарифами, диференційованими за періодами часу (постанова НКРЕ від 16 листопада 2006 року № 1487), побутовим споживачам, які розраховуються за тарифами, диференційованими за періодами часу (постанова НКРЕ від 18 січня 2007 року № 27), дитячому центру “Молода гвардія” (постанова НКРЕ від 02 квітня 2009 року № 387), пільговим категоріям споживачів, що проживають/розміщені у зоні проведення антитерористичної операції (постанова НКРЕКП від 29 серпня 2017 року № 1027).

Зокрема, у квітні 2018 року обсяги дотаційних сертифікатів для компенсації втрат енергопостачальним компаніям за регульованим тарифом від постачання електричної енергії різним категоріям споживачів становили 3 308,2 млн грн.<sup>43</sup> Серед них, сума компенсації втрат від здійснення постачання електроенергії населенню - 2942,8 млн грн, від здійснення постачання електроенергії споживачам, які розраховуються за тарифами, диференційованими за періодами часу - 271,9 млн грн, від здійснення постачання електроенергії побутовим споживачам, які розраховуються за тарифами, диференційованими за періодами часу - 93,4 млн. грн., сума компенсації втрат ПАТ “Одесаобленерго” від здійснення постачання

---

<sup>42</sup> *Скорочена* консолідована проміжна фінансова звітність станом на та за дев'ять місяців, які закінчилися 30 вересня 2017 року, не перевірена аудитом [Електронний ресурс] / НАФТОГАЗ. – Режим доступу: <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/9m2017-Naftogaz-FS-Consolidated-ukr.pdf>

<sup>43</sup> *Про* врахування суми дотаційних сертифікатів при розрахунку оптової ринкової ціни у квітні 2018 року : постанова НКРЕКП від 22.03.2018 № 346 [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/?id=31831>

електричної енергії дитячому центру “Молода гвардія” – 0,1 млн. грн., сума компенсації втрат ТОВ “ДТЕК ВИСОКОВОЛЬТНІ МЕРЕЖІ” від здійснення постачання електричної енергії пільговим категоріям споживачів, що проживають/розміщені у зоні проведення антитерористичної операції - 0,004 млн. грн.

За аналогічний період 2017 року загальний обсяг дотаційних сертифікатів становив 2 586,5 млн грн.<sup>44</sup>, за квітень 2016 року – 2 842,8 млн грн.<sup>45</sup>, квітень 2015 року – 2 701,2 млн грн.<sup>46</sup> На сьогодні здійснюється значне субсидування енергопостачальних компаній для компенсації втрат за постачання електричної енергії за регульованим тарифом окремим категоріям споживачів, а їх обсяги свідчать про відновлення зростаючої динаміки.

Положеннями Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” визначено що державна допомога суб’єктам господарювання полягає як у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів, так і у втратах доходів відповідних бюджетів<sup>47</sup>. Тобто державна допомога суб’єктам господарювання у сфері енергетики може реалізуватися у формі податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов’язкових платежів, списання боргів, списання штрафних санкцій, компенсації збитків суб’єктам господарювання, надання кредитів на пільгових умовах, продаж державного майна за цінами, нижче ринкових та ін.

---

<sup>44</sup> Про врахування суми дотаційних сертифікатів при розрахунку оптової ринкової ціни у квітні 2017 року : постанова НКРЕКП від 28.03.2017 № 402 [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=24408>

<sup>45</sup> Про врахування суми дотаційних сертифікатів при розрахунку оптової ринкової ціни у квітні 2016 року : постанова НКРЕКП від 29.03.2016 № 496 [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=19427>

<sup>46</sup> Про врахування суми дотаційних сертифікатів при розрахунку оптової ринкової ціни у квітні 2015 року : постанова НКРЕКП від 30.03.2015 № 962 [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. – Режим доступу: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=14928>

<sup>47</sup> Про державну допомогу суб’єктам господарювання: закон України від 01.07.2014 № 1555-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1555-18>



Проте відсутність офіційної інформації з надання державної допомоги суб'єктам господарювання в енергетичному секторі в зазначених формах за останні роки не дає можливості зробити однозначні висновки щодо їх обсягів, а також виявлення можливостей спотворення конкуренції через переваги певним підприємствам або видам продукції. Створена за ініціативи Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та зарубіжних партнерів Платформа ефективного регулювання (PRO) наводить лише окремі дані, зокрема ті що стосуються непрямой державної допомоги.

Як свідчать дані, застосовувалося списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсацію збитків суб'єктам господарювання, зокрема для реструктуризації вугільної та торфодобувної промисловості (у обсязі 205 713 тис. грн. у 2015 році та 106 696 тис. грн. у 2016 році відповідно)<sup>48</sup>; податкові пільги, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, а також тимчасово до 1 липня 2017 року звільнялися від сплати податку на додану вартість операції з постачання на митній території України вугілля та/або продуктів його збагачення<sup>49</sup>.

При своєчасному виконання положень Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" до 1 квітня цього року надавачі державної допомоги зобов'язані подати до Антимонопольного комітету України (Уповноваженому органу) інформацію про чинну державну допомогу, її мету, форми, джерела, отримувачів та їхні частки у загальному обсязі наданої протягом минулого фінансового року державної допомоги. В свою чергу, до 1 вересня цього року за результатами проведеного моніторингу має бути оприлюднено звіт про державну допомогу. Виконання зазначених положень в подальшому сприятиме прозорості надання суб'єктам

---

<sup>48</sup> Списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсацію збитків суб'єктам господарювання [Електронний ресурс] / Платформа ефективного регулювання. – Режим доступу: <https://regulation.gov.ua/catalogue/tools/id117/budget>

<sup>49</sup> Надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків зборів чи інших обов'язкових платежів [Електронний ресурс] / Платформа ефективного регулювання. – Режим доступу: <https://regulation.gov.ua/catalogue/tools/id51/permits/page-3>

господарювання державної допомоги, оцінювання її доцільності та результативності, захисту та розвитку конкуренції на енергетичних ринках.

## **ВИСНОВКИ.**

Створення конкурентних енергетичних ринків, що передбачається у рамках членства в Енергетичному Співтоваристві, обумовлює необхідність прискорення робіт щодо впорядкування та зменшення державних субсидій суб'єктам господарювання. Проте наразі Україна входить до 40 країн світу за найбільшим обсягом енергетичних субсидій.

Загалом у 2014-2018 роках відмічається значне зменшення обсягів державних субсидій суб'єктам господарювання у сфері енергетики та припинено застосування окремих форм державної допомоги. Зберігається субсидування у галузі вугільної промисловості, що спрямовується на забезпечення вітчизняного виробництва вугільної продукції та подальшого реформування державного сектору вугільної промисловості, в тому числі на оплату праці, погашення заборгованості із заробітної плати, внесення обов'язкових платежів, пов'язаних із її виплатою. Субсидування у газовій галузі реалізується на основі покладення спеціальних обов'язків на НАК "Нафтогаз України" із забезпечення продажу газу побутовим споживачам, релігійним організаціям та виробникам теплової енергії за встановленим тарифом. Відмічаються значні обсяги дотацій енергопостачальним компаніям для компенсації втрат за регульованим тарифом від постачання електричної енергії населенню, споживачам та побутовим споживачам, які розраховуються за тарифами, диференційованими за періодами часу, дитячому центру "Молода гвардія", пільговим категоріям споживачів, що проживають/розміщені у зоні проведення антитерористичної операції.

Взяті країною зобов'язання передбачають створення національної системи державної допомоги і запровадження чітких механізмів надання і контролю державних ресурсів суб'єктам господарювання у сфері енергетики, які стосуються і державних підприємств, підприємств, яким надаються

спеціальні або виключні права або підприємств, які мають характер монополії та приносять державний дохід. Передбачено протягом 7 років з дати набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом привести схеми державної допомоги у відповідність до критеріїв, що визначають сумісність зі спільним ринком.

Зазначені зобов'язання послідовно впроваджуються Урядом у життя, хоча частина потрібних заходів ще знаходиться на етапі розробки та реалізації. Важливим кроком на шляху впорядкування енергетичних субсидій варто вважати Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання", що встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єкта господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги та спрямований на захист та розвиток конкуренції. В частині соціального забезпечення вразливих споживачів енергоресурсів важливим кроком є поетапний перехід до монетизації житлово-комунальних субсидій. Наразі монетизація субсидій реалізується на рівні підприємств-надавачів послуг, а з 1 січня 2019 року - передбачається для домогосподарств що мають індивідуальне опалення, а також що проживають в багатоквартирних будинках з централізованим опаленням.

Актуальним залишається питання щодо визначення можливої форми державної допомоги для суб'єкта ринку природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки для забезпечення загальносуспільних інтересів та моніторингу обсягів та форм субсидій суб'єктам господарювання в сфері енергетики, які призводять до втрат доходів відповідних бюджетів.

## **РЕКОМЕНДАЦІЇ**

***1. Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству фінансів України, Міністерству енергетики та вугільної промисловості України***

- визначити форму та порядок надання державної допомоги для суб'єкта ринку природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки,

згідно з визначеними у Законі України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” формами державної допомоги, і на основі цього забезпечити подання звітності до Антимонопольного комітету України;

- забезпечити дотримання графіку переходу до монетизації субсидій для домогосподарств що мають індивідуальне опалення, а також що проживають в багатоквартирних будинках з централізованим опаленням.

### ***2. Міністерству енергетики та вугільної промисловості України***

- запровадити щорічний моніторинг та опублікування звіту про об’єми та форми субсидування на енергетичних ринках;

### ***3. Антимонопольному комітету України***

- забезпечити своєчасне виконання положень Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” в частині оприлюднення звіту про надання державної допомоги в усіх визначених чинним законодавством формах її реалізації;

- здійснити моніторинг наданої державної допомоги суб’єктам господарювання у сфері енергетики що призводять до втрат доходів державного бюджету на відповідність критеріям оцінки допустимості державної допомоги суб’єктам господарювання.

*С.П. Завгородня*

Відділ енергетичної та техногенної безпеки  
Національний інститут стратегічних досліджень

квітень 2018 р.