



## ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93  
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від \_\_\_\_\_ № \_\_\_\_\_

### Рішення № 370 від "23" 08. 2017 р. про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державною регуляторною службою України (ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянуто проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу» (далі – проект постанови та проект Змін відповідно), а також документи, що надані до нього листом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 27.07.2017 № 03/31-6842.

За результатами розгляду проекту постанови та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

#### встановлено:

проект постанови розроблено з метою уточнення норм Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.17 № 187 (далі - Постанова № 187, Положення), в частині чіткого визначення кола суб'єктів господарювання, які купують природного газу у НАК «Нафтогаз України» для виробництва теплової енергії, що сприятиме зменшенню боргу підприємств комунальної теплоенергетики (ТКЕ) за отриманий природній газ, а також задля оптимізації роботи НАК «Нафтогаз України», яка виконує обов'язок постачання природного газу для виробників теплової енергії.

Однак, проект постанови не може бути погоджений у запропонованій редакції з огляду на наступне.

1. Пункт 1 проекту Змін, яким пропонується викласти в іншій редакції підпункту 4 пункту 3 Положення, необхідно доповнити положеннями щодо включення ПАТ «Комерційний банк «Приватбанк» до переліку уповноважених банків, які обслуговують поточні рахунки із спеціальним режимом використання постачальників природного газу.

Державна регуляторна служба України  
ВІХ №7373/0/20-17 від 23.08.2017



Запоровська Інна Сергіївна

одним постачальником;

- згідно Правил постачання природного газу, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30.09.2015 № 2496, споживач-боржник

Вважаємо, що оскільки на даний час банки ПАТ акціонерний банк «Укргазбанк» та ПАТ «Державний експортно-імпорتنний банк України» працюють виключно з платежами юридичних споживачів, ВАТ «Державний ощадний банк України» де-факто займає панівне становище по платежах від побутових споживачів, що на практиці має відповідні економічні наслідки. В той же час, ще один державний банк - ПАТ «Комерційний банк «Приватбанк», який працює з комунальними платежами населення (має найбільшу клієнтську базу, найбільшу мережу відділень), може скласти здорову конкуренцію ВАТ «Державний ощадний банк України» щодо вартості обслуговування рахунків із спеціальним режимом використання по платежах населення, а значить - і кінцевої вартості газу.

2. За наявною інформацією, на сьогодні НАК «Нафтогаз України» через засоби масової інформації поширює наміри про відсторонення від можливості постачати газ населенню, оскільки, в такому випадку, за аргументацією даної Компанії, державі наносяться значні збитки.

За словами інших експертів, такі висновки не відповідають дійсності, і НАК «Нафтогаз України», як ліцензіат з постачання газу, мав всі можливості скористатися нормами Постанови № 187 в тій частині, що наголошує про не заборону будь-якому постачальнику постачати природний газ відповідному споживачу (у т.ч. населенню).

Враховуючи зазначене, задля усунення можливості неоднозначного трактування вимог чинного законодавства, пропонуємо в пункті 10 Положення чітко зазначити право НАК «Нафтогаз України» постачати газ населенню шляхом доповнення його редакції абзацом четвертим такого змісту:

«НАК «Нафтогаз України» має право здійснювати постачання природного газу безпосередньо побутовим споживачам або релігійним організаціям за цінами та на умовах відповідно до цього Положення.»

3. Норми діючого пункту 12 Положення, практично нівелюють делеговані державою вимоги про закріплення за підприємствами ТКЕ (захищеними споживачами) постачальника газу, оскільки між даними сторонами передбачається дотримання ряду певних умов щодо укладення договору.

Як свідчить практика, наявність певних умов для укладання договору створюють для однієї сторони (в даному випадку НАК «Нафтогаз України») підґрунтя не виконувати покладені на неї функції щодо постачання природного газу, та співпрацювати виключно по платоспроможних підприємствах ТКЕ.

Такий підхід порушує закладені принципи на ринку природного газу:

- підприємства ТКЕ є захищеними споживачами в контексті Правил про безпеку постачання природного газу, затверджених наказом Міністерства енергетики та теплоенергетики від 02.11.2015 № 686, а тому, обов'язок держави - забезпечити у такого споживача наявність договору поставки газу хоча б з одним постачальником;

- згідно Правил постачання природного газу, затверджених постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30.09.2015 № 2496, споживач-боржник

не має права перейти до іншого постачальника доки не розрахується з діючим постачальником. Тобто, навіть при відмові НАК «Нафтогаз України» укласти з ТКЕ договір із-за наявності боргу (чи не належного рівня розрахунків), підприємство ТКЕ не може змінити постачальника;

- всі постачальники згідно Закону «Про ринок природного газу» рівні та не можуть мати нормативних привілеїв у взаємовідносинах із споживачами. В той же час, згідно норм Постанови № 187 на постачальників, на яких покладено спеціальні обов'язки (далі – постачальник-ПСО) для населення визначена єдина вимога – «не маєш права відмовити, зобов'язаний укласти договір за будь-яких обставин». Тобто, навіть якщо побутовий споживач являється боржником, його постачальник-ПСО зобов'язаний укласти з ним договір, а у випадку заборгованості споживача – діяти відповідно до повноважень, визначених в Правилах постачання природного газу, у той же час здійснювати заходи з припинення газопостачання. (Тобто в частині постачальників-ПСО для населення, Постановою № 187 забезпечується державницька позиція – «маєш укласти договір, а якщо споживач є боржник застосовуєш заходи по припиненню газопостачання»). Щодо постачальника НАК «Нафтогаз України»-ПСО Постанова № 187 визначає на користь даної Компанії інші умови, виписуючи для ТКЕ певні критерії за яких НАК «Нафтогаз України» може НЕ укласти з ТКЕ договір поставки.

Тому пропонується, Постановою № 187 покласти на НАК «Нафтогаз України» 100% необхідність укласти з підприємствами ТКЕ договір поставки. А далі, НАК «Нафтогаз України» має співпрацювати з підприємствами ТКЕ – боржниками на тих же умовах як і інші постачальники зі своїми споживачами. Наявність заборгованості ТКЕ не може бути причиною, за якою НАК «Нафтогаз України» відмовляє в укладанні Договору.

З огляду на викладене, пропонуємо після абзацу другого пункту 12 Положення, доповнити третім абзацом (на заміну інших положень), яким встановити, що «Обов'язок, передбачений підпунктом 4 пункту 3 цього Положення, покладається на НАК «Нафтогаз України» на період до 1 квітня 2018 р. за наявності укладеного між виробником теплової енергії та НАК «Нафтогаз України» договору постачання природного газу відповідно до законодавства. При цьому, НАК "Нафтогаз України" для належного забезпечення опалювальних періодів, зобов'язаний направити всім виробникам теплової енергії, які підпадають під дію цього Положення, договір постачання природного газу підписаний зі свого боку та скріплений печаткою НАК «Нафтогаз України».

За підсумками розрахункового періоду між НАК «Нафтогаз України» та виробником теплової енергії, з яким укладено договір постачання природного газу, має бути підписаний акт купівлі-продажу природного газу на весь обсяг природного газу, фактично спожитого виробником теплової енергії за цей період.».

Водночас, задля комплексного вирішення практичних проблем у сфері теплопостачання та централізованого постачання гарячої води, слід звернути

увагу, що ДРС неодноразово наголошувала на доцільності актуалізації вимог постанови Кабінету Міністрів України від 29.04.2016 № 357 «Про затвердження Примірною угоди про постачання природного газу виробникам теплової енергії для виробництва теплової енергії», оскільки затверджений нею Примірний договір не відповідає вимогам чинної редакції Постанови № 187, та, як наслідок, закріплені ним договірні зобов'язання мають дискримінаційний характер по відношенню до виробників теплової енергії, і в свою чергу делегують НАК «Нафтогаз України» безліч переважних прав, серед яких можна визначити такі:

- можливість відносити поточну оплату за газ в погашення штрафних санкцій, в тому числі за такими, які оскаржуються в судовому порядку;
- можливість перекладати на ТКЕ санкції, які будуть виставлені НАК «Нафтогаз України» оператору газотранспортної системи за неналежне виконання функцій замовника послуг транспортування;
- не враховувати суми оплати ТКЕ, зафіксованих сторонами в Протоколах взаєморозрахунків по субсидіях (враховувати тільки фактично профінансовані Протоколи);
- можливість нараховувати штрафи на суму, яка включена в узгоджений Протокол взаєморозрахунків але не профінансована;
- термін позовної давності визначений як 5 років, незважаючи на визначені вимогами цивільного законодавства - три роки для зобов'язань по газу і одного року для зобов'язань по штрафам (статті 257, 258 Цивільного кодексу України відповідно) та інше.

Враховуючи вищезазначене, з метою недопущення порушення чи звуження законних прав та інтересів виробників теплової енергії, а також уникнення настання ризиків, які загрожують безпеці та безперервному газопостачанню в цілому, акцентуємо увагу на необхідності комплексного вирішення існуючих практичних проблем під час здійснення господарської діяльності виробниками теплової енергії.

Згідно вимог статті 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» документом, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики – є Аналіз регуляторного впливу(далі - АРВ).

В даному випадку, наданий розробником АРВ до проекту постанови містить формальний опис запропонованого механізму державного регулювання, не є інформативним, та не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного

акта» зі змінами, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 (далі – Методика).

Відповідно до пункту 13 Методики результати проведення аналізу впливу регуляторного акта (АРВ), викладаються письмово згідно з додатком 1 цієї Методики.

1. Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Разом з тим, в розділі I АРВ до проекту постанови розробником, переважно у текстовому виразі, приведено інформацію щодо обґрунтування існуючих проблем, які пов'язані з неналежним виконанням спеціального обов'язку щодо постачання природного газу виробниками теплової енергії на виконання Постанови № 187.

При цьому, задекларовані розробником цілі прийняття проекту постанови, пов'язані із необхідністю зменшення боргу підприємств ТКЕ за отриманий природний газ, неможливо підтвердити фактично, оскільки наявність даної проблеми приведено без встановлення кількісних економічних показників щодо її масштабності, що, в свою чергу, унеможливило підтвердження доцільності втручання держави для її вирішення.

Також, в даному розділі АРВ розробником не аргументовано доцільність внесення змін до пункту 13 Положення, а також застосування відповідних коефіцієнтів до ціни під час постачання природного газу виробникам теплової енергії, а також не здійснено опису щодо вирішення яких практичних проблем запропоновано внести відповідні зміни до Положення.

Загалом, в АРВ до проекту постанови розробником не проаналізовано існуюче правове регулювання господарських та адміністративних відносин щодо яких склалась проблема, не доведено, чому існуючі регулювання не розв'язують проблему та потребують вдосконалення. При цьому, при визначенні проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, розробник обмежився переважно словесним описом проблеми. Не наведено даних у числовій формі, які б обґрунтували наявність проблеми, її масштаб та важливість, а також не охарактеризовано та не оцінено сфери, на яких проблема має найбільший негативний вплив.

2. У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак, розробник при визначенні альтернативних способів досягнення цілей обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави, населення та

суб'єктів господарювання від застосування кожного з них, або взагалі не проводив оцінку характеру впливу.

Також, в АРВ розробником не наведено жодних розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають як внаслідок впровадження проекту постанови, так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.

Слід підкреслити, що факт відсутності економічного аналізу запропонованих альтернатив не дозволить в подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

3. У зв'язку з неналежним опрацюванням розділу III АРВ, у розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» розробником не доведено вибір оптимального альтернативного способу з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей, не проаналізовано причини відмови від застосування того чи іншого способу та аргументи на користь обраного, що є порушенням принципу ефективності – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів.

4. У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізм дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому, розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акту, тобто яким чином будуть діяти норми проекту постанови та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

5. Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог пункту 10 Методики.

Так, показники, які безпосередньо характеризують результативність регуляторного акта, розробником сформульовані некоректно. Відповідно до вимог Методики ці показники повинні бути не описовими, а кількісними та вимірювальними.

Крім того, розробником не наведено додаткових прогнозних показників результативності дії регуляторного акта, які безпосередньо пов'язані із предметом регулювання проекту постанови, та яких, згідно Методики, повинно бути не менше трьох.

Враховуючи вищевикладене, за результатами розгляду положень проекту постанови та аналізу його регуляторного впливу, встановлено, що проект розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики ефективності, збалансованості, визначених статтею 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

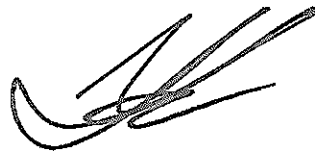
діяльності», а також вимог статті 8 в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики проведення аналізу регуляторного впливу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами).

Ураховуючи вищенаведене, керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державною регуляторною службою України

**вирішено:**

відмовити в погодженні проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про покладення спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу».

Голова Державної  
регуляторної служби України



К.М. Ляпіна