**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України "Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу"**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Проект закону України "Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу" (далі - законопроект) розроблено з метою визначення комплексу організаційних та економічних заходів, спрямованих на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу.

Прийняття законопроекту обумовлюється необхідністю врегулювання комплексу нагальних проблем, що унеможливлюють подальше реформування ринку природного газу, перехід до прозорих конкурентних відносин у всіх сегментах ринку та припинення державного втручання в його функціонування шляхом покладення на суб’єктів ринку спеціальних обов’язків для забезпечення загальносуспільних інтересів в процесі його функціонування, насамперед, шляхом урегулювання заборгованості суб’єктів ринку природного газу та супутніх ринків, загальний обсяг якої станом на 1 травня 2021 року може перевищити 100 млрд. грн., а саме:

заборгованості постачальників природного газу, в тому числі підтвердженої судовими рішеннями, за договорами купівлі-продажу (постачання) природного газу для постачання побутовим споживачам;

заборгованості постачальників природного газу, в тому числі підтвердженої судовими рішеннями, за договорами про надання послуг транспортування природного газу перед особою, що здійснює функції оператора газотранспортної системи з 1 січня 2020 року;

заборгованості операторів газорозподільних систем, в тому числі підтвердженої судовими рішенням та/або реструктуризованої, за договорами купівлі-продажу (постачання) природного газу для виробничо-технологічних потреб, укладеними з НАК "Нафтогаз України";

заборгованості операторів газорозподільних систем, в тому числі підтвердженої судовими рішенням, за договорами про надання послуг транспортування природного газу перед особою, що здійснювала функції оператора газотранспортної системи до 31 грудня 2019 року;

заборгованості операторів газорозподільних систем, в тому числі підтвердженої судовими рішенням та/або реструктуризованої, за договорами транспортування природного газу, укладеними з особою, що здійснює функції оператора газотранспортної системи з 1 січня 2020 року;

заборгованості особи, що здійснювала функції оператора газотранспортної системи до 31 грудня 2019 року, перед НАК "Нафтогаз України";

заборгованість особи, що здійснює функції оператора газотранспортної системи з 1 січня 2020 року, перед НАК "Нафтогаз України";

заборгованості виробників теплової енергії за природний газ, поставлений НАК "Нафтогаз України" в рамках спеціальних обов’язків використаний для їх виробництва, а також неоплаченої вартості обсягів природного газу, відібраних з газотранспортної системи підприємствами теплоенергетики протягом 2015-2019 рр. без документального оформлення, отримання номінацій або включення до реєстру.

Чинниками, що істотно вплинули на утворення та накопичення вищезазначеної заборгованості, насамперед, є:

• запровадження механізму покладення на суб’єктів ринку спеціальних обов’язків для забезпечення загальносуспільних інтересів під час функціонування ринку природного газу;

• затвердження тарифів на розподіл природного газу для операторів газорозподільних мереж на економічно необґрунтованому рівні, який не дозволяв підприємствам покривати обґрунтовані витрати, що призвело до збитковості відповідної діяльності та штучного накопичення боргів перед кредиторами операторів газорозподільних мереж (розрахунки з НАК "Нафтогаз України" за природний газ для виробничо-технологічних витрат та з АТ "Укртрансгаз" за отримання послуги балансування);

• затвердження тарифів на теплову енергію, послуги тепло- та гарячого водопостачання на економічно необґрунтованому рівні, який не дозволяв підприємствам покривати обґрунтовані витрати, що призвело до створення та штучного накопичення боргів перед НАК «Нафтогаз України» за природний газ та з АТ «Укртрансгаз» за отримання послуги транспортування;

• визнання судами незаконними та нечинними актів Кабінету Міністрів України про затвердження норм споживання природного газу населенням без лічильників, а також приведення операторами газорозподільних систем об’ємів використаного побутовими споживачами природного газу до стандартних умов при здійсненні комерційних розрахунків, що спричинило утворення та накопичення заборгованості за природний газ та послуги його розподілу;

• ненадання або неякісне надання послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання, що призводило до втрат природного газу в газорозподільних мережах;

• складна економічна ситуація у зв’язку із запровадженням заходів запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID - 19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, зниження платоспроможності споживачів та різке щомісячне зростання вартості природного газу, відображення якої в тарифах на теплову енергію та інші послуги відповідно до чинної нормативно-правової бази є об’єктивно неможливим.

Верифікація в установленому законом порядку обсягу збитків та втрат суб’єктів ринку природного газу, а також виробників та надавачів комунальних послуг, об’єктивно зумовлених державною тарифно - ціновою політикою, а також іншими діями або бездіяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які призвели до утворення та накопичення заборгованості та загострення боргової кризи на ринку природного газу, дозволить визначити обсяг заборгованості, спричиненої іншими чинниками, яка підлягатиме урегулюванню шляхом реструктуризації.

Окремої уваги в контексті подолання кризових явищ на ринку природного газу потребує питання удосконалення механізмів урегулювання заборгованості виробників та надавачів комунальних послуг за спожиті енергоносії, визначених Законом України № 1730-VІІІ «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (далі - Закон № 1730), яким передбачено поетапне зниження рівня кредиторської заборгованості надавачів послуг за спожиті енергоносії шляхом: реструктуризації такої заборгованості; списання пені, штрафних та фінансових санкцій, нарахованих на таку заборгованість (у разі дотримання вимог процедури реструктуризації та виплати усієї суми боргу); відшкодування з державного бюджету заборгованості з різниці в тарифах для населення та бюджетних установ; зняття арештів та припинення виконавчих проваджень щодо учасників процедури врегулювання заборгованості.

За час реалізації Закону №1730 передбачені ним механізми урегулювання заборгованості довели свою ефективність, але наразі Закон у чинній редакції фактично вичерпав свої можливості.

Загальний борг теплопостачальних та теплогенеруючих організацій за спожитий природний газ станом на 1 квітня 2021 року склав понад 58 млрд грн, у тому числі 8 млрд грн - пені та штрафні санкції. При цьому заборгованість, утворена після 1 липня 2016 року, що не підлягає реструктуризації умовах, визначених Законом №1730, становить близько 40 млрд грн та є об’єктом для нарахування штрафних санкцій, включення яких до тарифів заборонено Законом України «Про природні монополії». Відповідно такі нарахування з боку контрагентів на заборгованість за природний газ, його розподіл та транспортування, а також електричну енергію не мають джерел відшкодування.

Разом з тим, спостерігається і значне зростання заборгованості підприємств теплопостачання за послуги з розподілу природного газу перед операторами газорозподільних систем, яка станом на 01.02.2021 року становить 1,06 млрд. гривень.

Негативно на рівень розрахунків підприємств теплоенергетики за спожитий природний газ впливає як низька платіжна дисципліна з боку споживачів теплової енергії, зокрема населення (станом на 01.02.2021 р. - 26,6 млрд. грн.), так і складна економічна ситуація у зв’язку із запровадженням заходів запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID - 19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, зниження платоспроможності споживачів та різке щомісячне зростання вартості природного газу.

Для запобігання реалізації ризиків припинення надання споживачам якісних комунальних послуг та забезпечення сталого функціонування підприємств теплоенергетики та водопровідно-каналізаційного господарства, Закон України №1730 потребує актуалізації з урахуванням низки об’єктивних обставин із внесенням змін, спрямованих на удосконалення його положень та підвищення ефективності механізмів урегулювання заборгованості виробників та надавачів комунальних послуг.

Ще одним питанням, що потребує окремої уваги в контексті подолання кризових явищ на ринку природного газу, обумовлюючи необхідність вжиття невідкладних заходів на законодавчому рівні, є проблема утворення та накопичення заборгованості операторів газорозподільчих систем перед Оператором ГТС у розмірі у розмірі 3,56 млрд. грн. за 2020 рік та 1 квартал 2021 року, який має тенденцію до зростання.

Заборгованість Операторів ГРС складається з прострочених грошових зобов’язань з:

- плати за транспортування газу;

- плати за перевищення договірної потужності;

- плати за добовий небаланс (незаконний відбір газу з ГТС).

Оператор ГТС припинити надання послуг транспортування природного газу для боржника-Оператора ГРС не може, оскільки припинення подачі газу в газорозподільні мережі призведе до припинення газопостачання всім споживачам, приєднаним до цієї газорозподільної системи.

Враховуючи значний обсяг та системність виникнення заборгованості операторів газорозподільних систем перед Оператором ГТС потрібно передбачити механізм, який стримуватиме боржників-операторів ГРМ від нецільового використання тарифних надходжень з розподілу природного газу в майбутньому та стимулюватиме їх до самозбалансування власних портфоліо, а не за рахунок ресурсів державного Оператора ГТС. Отже, нормативно-правова база в цій частині потребує вдосконалення як в частині правової моделі, так і в частині контролю за дотриманням правових норм.

Довготривала криза розрахунків та стрімке зростання заборгованості споживачів за спожитий природний газ, а також послуги з його розподілу і транспортування подає особливо небезпечний сигнал у контексті переходу до повноцінного ринку природного газу, який передбачатиме, зокрема, застосування ринкових механізмів для визначення його вартості, об’єктивно ускладнюючи умови функціонування як постачальників природного газу та операторів газорозподільних мереж, так і теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, та потребуючи врегулювання на законодавчому рівні.

**2. Цілі і завдання прийняття акта**

Проект Закону України "Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу" має на меті:

• створити законодавчі підстави для подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу;

• регламентувати механізми урегулювання боргів на ринку природного газу з урахуванням чинників їх виникнення та з використанням виключно ринкових механізмів урегулювання;

• забезпечити умови, необхідні для остаточного відкриття ринку природного газу та припинення державного втручання в його функціонування, а також підвищити інвестиційну привабливість галузі;

• створити належні фінансові умови для виконання оператором газотранспортної системи зобов'язань щодо утримання в належному стані та розвитку газотранспортної системи в цілях задоволення очікуваного попиту суб'єктів ринку природного газу на послуги його транспортування.

**3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта**

Законопроект визначає комплекс організаційних та економічних заходів, спрямованих на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу та поширюється на відносини із врегулювання заборгованості за спожитий природний газ, послуги його розподілу та транспортування, та виключно на суб’єктів ринку природного газу, які включені до Реєстру підприємств, що беруть учать у процедурі врегулювання заборгованості згідно з цим Законом.

Проектом пропонується встановити порядок участі суб’єктів ринку природного газу у процедурі врегулювання заборгованості за природний газ та послуги його транспортування, а також на законодавчому рівні закріпити шляхи та механізми урегулювання такої заборгованості:

- шляхом проведення взаєморозрахунків із залученням коштів державного бюджету;

- шляхом реструктуризації залишку непогашеної заборгованості на визначених законом умовах;

- шляхом списання пені, штрафних та фінансових санкцій, нарахованих на заборгованість, що підлягає урегулюванню на умовах визначених законом, за умови погашення тіла боргу.

В цілях урегулювання заборгованості виробників теплової енергії, послуг тепло- та гарячого водопостачання за природний газ проектом передбачається внести низку уточнюючих змін до Закону України "Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії", спрямованих на удосконалення, актуалізацію та підвищення ефективності використання встановлених них механізмів урегулювання боргів підприємств теплоенергетики за природний газ, зокрема, в частині:

- перенесення розрахункової дати з 1 липня 2016 року на 1 травня 2021 року;

- подовження граничного строку реструктуризації заборгованості та надання можливості підприємствам теплоенергетики реструктуризувати борг за розподіл та транспортування природного газу;

- встановлення однакових умов для врегулювання пені/штрафних санкцій підприємствам теплоенергетики та водопровідно-каналізаційного господарства;

- верифікації та урегулювання заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, опалення та постачання гарячої води, послуги з централізованого водопостачання, водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або підприємствам централізованого питного водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що утворилась як до, так і після 1 січня 2016 року до розрахункової дати;

- удосконалення механізму забезпечення виконання зобов’язань надавачів послуг усіх форм власності за договорами реструктуризації заборгованості із залученням органів місцевого самоврядування;

- уточнення процедури реструктуризації боргів суб’єктів господарювання, які розташовані на території Донецької та Луганської областей на період проведення Операції об’єднаних сил, якщо засновник та/або частина виробничих одиниць підприємства знаходиться на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

В цілях відображення умов та механізмів урегулювання заборгованості згідно із законами України "Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу" та "Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії" у виконавчих процедурах проектом передбачено низку уточнюючих змін до статей 27, 34, 35, 39, 59 Закону України "Про виконавче провадження".

З метою стабілізації поточних розрахунків за послуги транспортування природного газу, покращення платіжної дисципліни їх споживачів та забезпечення сталого функціонування газотранспортної системи України проектом передбачено внесення змін до статей 4, 40 та 59 Закону України "Про ринок природного газу", спрямованих на регламентацію механізму розрахунків за послуги розподілу природного газу із застосуванням рахунків із спеціальним режимом використання, що забезпечить належний розподіл коштів та унеможливить подальше утворення та накопичення заборгованості газорозподільних підприємств перед оператором газотранспортної системи, зокрема, за послуги балансування, а також посилення відповідальності за порушення на ринку природного газу, у тому числі, за порушення встановленого порядку розрахунків.

Кошти, що сплачуватимуться споживачами за послуги розподілу природного газу, зараховуватимуться на спеціальний поточний рахунок Оператора ГРС. Відповідно до затвердженого Регулятором алгоритму розподілу отримані кошти в подальшому перераховуються на поточні рахунки Оператору ГРС та Оператору ГТС за надані ними послуги. Проект в цій частині має на меті не вилучення виручки Оператора ГРС, а забезпечення справедливого розподілу її частини, призначеної для оплати газу на виробничо – технологічні витрати. При цьому Оператори ГРС, які добросовісно розраховуються за спожитий газ, взагалі не відчують жодних змін.

З метою посилення ролі органів місцевого самоврядування та надання їм додаткових можливостей та інструментів впливу на діяльність виробників та надавачів комунальних послуг, зокрема, з точки зору забезпечення стабільного надання відповідних послуг членам територіальної громади, пропонується також внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

**4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

У даній сфері суспільних відносин діють такі нормативно-правові акти:

Цивільний кодекс України;

Закон України "Про ринок природного газу";

Закон України "Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії";

Закон України "Про виконавче провадження";

Закон України "Про теплопостачання";

Закон України "Про ринок електричної енергії";

Закон України " Про місцеве самоврядування в Україні";

інші.

**5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Законопроект, що носить рамковий характер, має на меті регламентувати на законодавчому рівні модель та механізми урегулювання боргів на ринку природного газу з урахуванням чинників їх виникнення та з використанням ринкових механізмів урегулювання, створюючи тим самим законодавчі підстави для подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу.

Одним з механізмів урегулювання заборгованості суб’єктів ринку природного газу та підприємств теплоенергетики за природний газ, а також послуги з його розподілу і транспортування – є проведення учасниками централізованих взаєморозрахунків із залученням видатків державного бюджету, зумовлених необхідністю відшкодування збитків та втрат суб’єктів господарювання, спричинених, насамперед, державним регулювання цін та тарифів в житлово – комунальній сфері та на енергетичних ринках в цілому, а також іншими діями чи бездіяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ключовим завданням на початковому етапі є верифікація структури дебіторської та кредиторської заборгованості, чинників її виникнення. Обсяг видатків державного бюджету, необхідний для реалізації передбачених законопроектом заходів та механізмів урегулювання заборгованості, підлягає визначенню та підтвердженню в установленому проектом порядку, що стане підставою для встановлення потреби у бюджетному фінансуванні та визначення джерел фінансування відповідних видатків з дотриманням вимог статті 27 Бюджетного кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджету із внесенням відповідних змін до Державного бюджету України на відповідний рік окремим законопроектом, як вимагається Бюджетним кодексом України.

Відповідно, прийняття та реалізація передбачених проектом змін не спричинить негативного впливу на баланс державного бюджету. Фінансування передбачених ним бюджетних програм здійснюватиметься виключно в межах видатків спеціального фонду державного бюджету, в установленому порядку визначених законом України про Державний бюджет України на відповідний рік та забезпечених відповідними джерелами фінансування з урахуванням принципу збалансованості державного бюджету.

Принагідно, слід заначити, що погашення дебіторської заборгованості суб’єктів ринку природного газу та суміжних ринків за поставлений природний газ, а також послуги його розподілу і транспортування дозволить поступово розформувати резерви сумнівних боргів на суму дебіторської заборгованості, створення яких вимагається міжнародними стандартами фінансовою звітності, чим створить підстави для збільшення вже в найближчій перспективі обсягу податкових та неподаткових бюджетних надходжень від сплати НАК "Нафтогаз України" та іншими суб’єктами ринку додаткових грошових зобов’язань, зокрема, від сплати до державного бюджету дивідендів на державну частку в статутному капіталі, що можуть бути спрямовані на фінансування відповідних бюджетних видатків та покриття касових розривів.

**6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акту**

Реалізації акту сприятиме врегулюванню комплексу нагальних проблем, що унеможливлюють подальше реформування ринку природного газу, перехід до прозорих конкурентних відносин у всіх сегментах ринку та припинення державного втручання в його функціонування шляхом покладення на суб’єктів ринку спеціальних обов’язків для забезпечення загальносуспільних інтересів в процесі його функціонування, а також дозволить:

- створити законодавчі підстави для подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу;

- регламентувати механізми урегулювання боргів на ринку природного газу з урахуванням чинників їх виникнення та з використанням виключно ринкових механізмів урегулювання;

- створити належні фінансові умови для виконання оператором газотранспортної системи зобов'язань щодо утримання в належному стані та розвитку газотранспортної системи з метою задоволення очікуваного попиту суб'єктів ринку природного газу на послуги транспортування природного газу, враховуючи поступовий розвиток ринку природного газу.

- забезпечити умови, необхідні для остаточного відкриття ринку природного газу та припинення державного втручання в його функціонування, а також забезпечити інвестиційну привабливість галузі.

**Народні депутати України**

**Шипайло О.І.**

**Камельчук Ю.О.**

**Семінський О.В.**

**Мулик Р.М.**

**Пивоваров Є.П.**

**Нагорняк С.В.**

**Костюх А.В.**