
<https://doi.org/10.15407/etet2024.04.085>

УДК 338.24.021.8, 338.242.4

JEL: L12, L95, L98

Роман Юхимець

КРИЗА ПРАВ ВЛАСНОСТІ У РОЗПОДІЛЬЧОМУ СЕГМЕНТІ РИНКУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ УКРАЇНИ

За час існування незалежної України уповноваженими державними органами не було вироблено ефективних механізмів використання приватними операторами активів газорозподільних мереж державної власності. Держава, будучи фактично власником цих мереж, не могла отримувати належної оплати за їхню експлуатацію, не було створено стимулів до модернізації мереж, а приватні оператори були зацікавлені постійно відображати зменшення вартості подібних активів. Не менш складним питанням, з точки зору ефективності та справедливості управління газорозподільної системи, залишається приналежність мереж, збудованих на кошти споживачів, і передання їх в експлуатацію операторам газорозподільних мереж. Відсутність чіткого розуміння, кому належать газотранспортні мережі, обумовлює значну зношеність мереж та значні виробничо-технічні витрати. Газотранспортні оператори не зацікавлені вкладати значні інвестиції в оновлення та розвиток мереж, оскільки вони не належать їм, а інші зобов'язання, які могли б їх до подібної діяльності стимулювати, відсутні. Держава не отримує ніякого доходу з використання державної власності господарюючими суб'єктами. В умовах російсько-української війни проблема прав власності та подальших інвестицій у розвиток газорозподільних мереж знову вийшла на перший план актуальності. Необхідність адаптації енергетичної системи до нових викликів війни зумовила потребу формування децентралізованої моделі національної енергетичної системи. У газовому секторі це означає, що на локальному рівні органам місцевого самоврядування необхідно буде проявляти ініціативу з реалізації дрібних енергетичних проєктів, що сприятимуть задоволенню попиту в енергопостачанні місцевого населення, зокрема будівництву різних типів когенераційних установок на газі. Будівництво таких проєктів потребуватиме адаптації та розвитку наявних газорозподільних мереж до нових вимог. Формування нової децентралізованої моделі національної енергетичної мережі неможливе без вирішення старих проблем, що пов'язані з правами власності на газорозподільні мережі та встановленні ринкового тарифоутворення на експлуатацію цих мереж.

Юхимець Роман Сергійович (r.uhimets@gmail.com), канд. екон. наук; старший науковий співробітник Державної установи "Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України". ORCID: 0000-0001-6610-9453

Цитування: Юхимець Р. С. Криза прав власності у розподільчому сегменті ринку природного газу України. *Економічна теорія*. 2024. № 4. С. 85–100. <https://doi.org/10.15407/etet2024.04.085>

© Видавець Державна установа "Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України", 2024.
Стаття відкритого доступу за ліцензією CC BY-NC-ND 4.0
(<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.uk>)

У статті було проаналізовано теоретичні передумови виникнення кризи прав власності на розподільчому сегменті ринку природного газу на основі теорії прав власності. За допомогою ретроспективного аналізу було виокремлено основні хиби державної енергетичної політики у сфері управління державним майном газорозподільних мереж, що зумовили нинішню кризу прав власності та зростання транзакційних витрат між суб'єктами на ринку природного газу України. На основі отриманих результатів з урахуванням іноземного досвіду приватизації та регулювання господарської діяльності газорозподільних операторів були запропоновані шляхи вирішення проблем управління правами власності розподільних газових мереж.

Ключові слова: ринок природного газу, газорозподільні мережі, структура власності газорозподільних мереж, постачання природного газу, приватизація державної власності.

PROPERTY RIGHTS CRISIS IN THE DISTRIBUTION SEGMENT OF UKRAINE'S NATURAL GAS MARKET

Roman Yukhymets (r.uhimets@gmail.com), PhD in Economic Sciences; Senior Researcher at SO "Institute for Economics and Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine". ORCID: 0000-0001-6610-9453

During the time of independent Ukraine's existence, the authorized state bodies have not developed effective mechanisms for the use of state-owned gas distribution networks by private operators. Despite the state being the de facto owner of these networks, it was unable to receive appropriate compensation for their operation, and no incentives were created for the modernization of the networks. Meanwhile, private operators were motivated to consistently report a decrease in the value of such assets. Another complex issue, in terms of the efficiency and fairness of managing the gas distribution system, is the ownership of networks built with consumer funds and transferred to gas distribution network operators for operation. The lack of clear understanding regarding the ownership of gas transportation networks results in significant wear and tear of the networks and substantial production and technical losses. Gas transmission operators are not interested in making significant investments in the renewal and development of networks, as they do not own them, and there are no other obligations that could incentivize such activities. The state does not receive any income from the use of state property by economic entities. In the context of the Russian-Ukrainian war, the issue of property rights and further investments in the development of gas distribution networks has once again come to the forefront. The need to adapt the energy system to the new challenges of the war necessitates the formation of a decentralized model of the national energy system. In the gas sector, this means that at the local level, local self-government bodies will need to take the initiative in implementing small energy projects to meet the energy supply demands of the local population, such as the construction of various types of gas cogeneration plants. The construction of such projects will require the adaptation and development of the existing gas distribution networks to meet new requirements. The formation of a new decentralized model of the national energy network is impossible without resolving the old problems related to the ownership rights of gas distribution networks and establishing a market-based tariff setting for the operation of these networks.

The article analyzes the theoretical prerequisites for the emergence of the property rights crisis in the distribution segment of the natural gas market based on the theory of property rights. Through retrospective analysis, the main flaws in the state energy policy in the management of state-owned gas distribution networks are identified, which led to the current property rights crisis and increased transaction costs among entities in Ukraine's natural gas market. Based on the obtained results and taking into account foreign experience in the privatization and regulation of the economic activities of gas

distribution operators, the author proposes various ways to address the problems of managing property rights for the distribution gas networks.

Keywords : natural gas market, gas distribution networks, ownership structure of gas distribution networks, supply of natural gas, privatization of state property.

Одним із наслідків лібералізації ринку природного газу України є трансформація ролі держави у виконанні управлінських, регулюючих і господарських функцій та відповідно зміна методів впливу на функціонування ринку. Відмовившись від монопольної влади на специфікацію права власності у розподільчому сегменті ринку природного газу та розпочавши функціонувати на конкурентних засадах як господарюючий суб'єкт ринку, держава свої управлінські функції в значній мірі змінила на регулюючі функції, виконання яких було покладено на незалежного національного регулятора. Однак, згідно з твердженням Д. Стерна "лібералізація енергетичних ринків ЄС не повинна сприйматися як дерегуляція. Специфіка лібералізації газового ринку ЄС полягає в максимізації регулювання природно-монопольних видів діяльності з постачання газу" (Stern, 1998).

Лібералізація газового ринку призводить до нового розподілу прав власності між суб'єктами ринку у сферах управління, керування та розпорядження, внаслідок чого змінюється також роль держави як суб'єкта права власності. Теорія прав власності ґрунтується на концептуальному положенні, що будь-який акт обміну по суті є обміном "пучків прав власності". Необхідна умова ефективного функціонування ринку полягає в точному визначенні або спеціалізації прав власності. Відповідно до теорії прав власності вибір конкретних форм економічних відносин диктується умовами економії трансакційних витрат. Розмитість прав власності виникає через нечіткість визначення їх сутності та відповідно неповноцінної захищеності, що змушує збільшувати роль державного втручання для підтримки балансу інтересів суб'єктів ринку. Згідно з Р. Коузом, зовнішні ефекти виникають лише тоді, коли права власності недооціненні. Коли ж вони чітко визначені та розмежовані, всі екстерналії стають внутрішніми витратами. Звідси випливає логічний висновок, за яким шлях до зменшення трансакційних витрат та становлення ефективного ринку полягає у визначенні прав власності на сфери діяльності, що породжують конкретні зовнішні ефекти. За тією ж теоремою Р. Коуза можна зробити такий логічний висновок, який передбачає, що потреба в управлінні розподілом зовнішніх ефектів задля врегулювання "провалів ринку" не є достатньою підставою для державного прямого втручання. Стосовно низьких трансакційних витрат таке втручання зайве, а стосовно високих – призводить до появи нових суспільних

трансакційних витрат, викликаних безпосередньо державними діями (Коуз, 2007).

Вважається, що інститут приватної власності забезпечує найефективніший зв'язок між рішеннями економічних агентів та отримуваними результатами, сприяє прогнозованості та відкритості до інновацій у своїй діяльності, а також здійсненню ефективного переходу власності до найефективніших та зацікавлених економічних суб'єктів на ринку. Система загальнодоступної власності потребує мінімальних витрат для її підтримки та перешкоджає монополізації, однак через загальну доступність відзначається швидкою зношуваністю та втратою вартості (*tragedy of commons*). Державна власність виконує функції забезпечення виробництва суспільно важливих благ, однак породжує втрати ефективності функціонування ринку через витіснення добровільних форм співпраці примусовими; домінування політичної складової в ухваленні управлінських рішень; непрозорість управління, що обумовлене недосконалістю контролю за діями агентів, які здійснюють керування суспільними ресурсами.

Відповідно до теорії прав власності у закритому, однорідному, технологічно статичному суспільстві витрати організації економіки, заснованої на принципах домінування державної власності, можуть бути невеликими, однак вони стрімко зростатимуть у міру розширення масштабів економічної діяльності, зумовленого швидкими технологічними змінами та ускладненням інформаційного середовища. Як наслідок, можемо сформулювати висновок з положень теорії прав власності, що чим складніший ринок, тим важливіше для його розвитку та ефективного функціонування стає інститут приватної власності (Honore, 1961; Гриценко (ред.), 2018).

Однією з найвагоміших проблем як для енергетичного сектору, так і для економіки України в цілому залишається невизначеність прав власності. Приватизація за час існування незалежності України часто мала стихійний характер та відбувалася з використанням позаконкурсних процедур. Наслідком такої приватизації стало те, що у багатьох сферах державна і приватна власність не є чітко розмежованими, а значна частка активів є спірною власністю. За таких умов приватний власник не може відчувати власну захищеність своїх активів, незацікавлений повноцінно здійснювати інвестування в розвиток енергетичного сектору, а власність за несприятливої політичної ситуації завжди має ризик бути відчуженою державою. Держава неспроможна без відповідної інвентаризації отримувати належну плату за надання права користування іншим суб'єктам активами державної власності, а це призводить до виникнення в подальшому лише більших суспільних втрат. Особливо гостро ця проблема постає на ринку газу, оскільки невизначеність прав власності призвела до значної зношу-

ваності газових мереж, що стало причиною великих ресурсних втрат, за які в кінцевому результаті сплачують споживачі та отримують при цьому обслуговування неналежної якості. Держава була в значній мірі усунута як господарюючий суб'єкт від управління стихійно приватизованих активів в енергетичному секторі, при цьому за собою зберігаючи соціально-економічні зобов'язання, що зумовлювало необхідність використання механізмів субсидювання певних категорій споживачів або виплатою постійних дотацій з бюджету для покриття великих втрат енергетичного сектору. Зрештою це призводило до фінансового збагачення певних монопольних груп, кризи державних фінансів та збереження існуючого стану неефективного функціонування енергетичного сектору.

Разом з тим криза прав власності у розподільчому сегменті та подальша лібералізація інституційного середовища ринку природного газу обумовлює необхідність вирішення проблеми трансформації цифрових технологій у забезпеченні відкритості та прозорості відносин згідно з міжнародними зобов'язаннями України. Розширення використання та поява нових інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій зумовляватимуть процес диджиталізації, що зокрема може відігравати значну роль у вирішенні проблеми кризи прав власності у розподільчому сегменті ринку природного газу України. Диджиталізація може бути ефективним "засобом розширення методів опосередкованого впливу держави на процеси суспільного відтворення і кругообіг сукупного капіталу" (Артёмова, 2021). Однак зміна ролі держави в умовах лібералізації зумовлює потребу трансформації державного управління прав власності та вибору кращих практик диджиталізації задля підвищення прозорості та відкритості економічних відносин у розподільчому секторі ринку природного газу (Артёмова, 2021).

Історія виникнення проблеми управління правами власності розподільчими газовими мережами

У період 1950–1980-х років в Україні відбувалась масова газифікація, та на базі сформованих державних підприємств з газопостачання здійснювалися роботи з прокладки газопроводів, будівництва відповідних технологічних споруд та встановлення на них необхідного для забезпечення газопостачання технологічного обладнання. В подальшому ці об'єкти газорозподільної системи приймалися на баланс підприємств як новостворені, а оскільки ці підприємства належали до державного сектору економіки, то й майно цих підприємств закономірно вважалось державним. 1975 року на базі трестів були створені облгази, які увійшли до складу республіканського об'єднання "Укргаз".

Із 1993 року розпочався процес корпоратизації облгазів та перетворення їх у відкриті акціонерні товариства (ВАТ)¹. На початкових етапах корпоратизації формувалися комісії для оцінки вартості майна, що перебувало на балансі газорозподільних підприємств задля визначення в подальшому їх статутного фонду. Відповідно до Закону України від 4 березня 1992 року "Про приватизацію державного майна"² було заборонено будь-яку приватизацію газопроводів, що зумовило фактично поділ майна облгазів на власне майно підприємств та майно, яке не підлягає приватизації. Наслідком таких рішень стало те, що облгази до статутного фонду не включали розподільні газові мережі, однак вони продовжували залишатися на їхньому балансі. До власних основних засобів включали адміністративні будівлі, транспортні засоби, інструменти, меблі, спецодяг та господарський інвентар, що сумарно на прикладі "Житомиргазу" становило менше 10 % від усього майна підприємства. У 1996 році на базі державного об'єднання створюється акціонерна холдингова компанія "Укргаз", до складу якої увійшли приватизовані державні газові підприємства. Однак у 1998 році Кабінетом Міністрів України (КМУ) було ліквідовано компанію "Укргаз", а державні пакети акцій облгазів було передано до новоствореної Національної акціонерної компанії (НАК) "Нафтогаз України"³.

Цією постановою також було визначено, що органи державної влади разом з НАК "Нафтогаз України" повинні розробити та узгодити з КМУ пропозиції щодо порядку та умов передачі в користування компанії майна, яке використовується для забезпечення транспортування, зберігання та розподілу природного газу і яке не підлягає приватизації. Проте, порушуючи відповідні законодавчі вимоги, жодних нормативно-правових актів, які мали би врегулювати порядок використання зазначеного майна компанією НАК "Нафтогаз України", не було розроблено. Майно, що було сформоване облгазами за часів, коли вони були державними, так і залишилося в обслуговуванні НАК "Нафтогаз України" (Андріяка, 2021).

Приватизація облгазів та становлення монопольного контролю окремими суб'єктами ринку природного газу на роздрібному сегменті

У 2000-х роках над більшістю облгазів контроль був встановлений окремими особами, що були наближеними до управління НАК "Нафтогаз

¹ Постанова КМУ №750 "Питання Державної акціонерної холдингової компанії "Укргаз" від 16 липня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/750-96-%D0%BF#Text>; Указ Президента України № 151 "Про реформування нафтогазового комплексу України" від 25.02.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/151/98#Text>

² Закон України "Про приватизацію державного майна" від 1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12#Text>

³ Постанова КМУ № 747 "Про утворення Національної акціонерної компанії "Нафтогаз України" від 25 травня 1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/747-98-%D0%BF#Text>

України". У цей же період інтерес до роздрібного ринку газу в Україні та контролю над газовими активами у роздрібному сегменті почав виявляти російський капітал.

За умовами нового договору на постачання російського газу до України з 2006 року компанія "РосУкрЕнерго", 50 % акцій якої належить ВАТ "Газпром", а інші 50 % дотичним до Російської Федерації українським бізнесменам (45 % Дмитру Фірташу), стає головним посередником з імпорту природного газу до України. Протягом наступних років "РосУкрЕнерго" сконцентрувала у своїх руках близько половини всіх облгазів в Україні і на початок 2009 року контролювала 75 % обсягів продажу газу кінцевим споживачам. Посилення домінування окремих суб'єктів на ринку та намагання здійснити політичний перерозподіл монопольного впливу зумовило рішення уряду, внаслідок якого майно державних газорозподільних мереж, що перебували на балансі 43 регіональних облгазів, мало бути передано на баланс спеціально створеної дочірньої компанії НАК "Нафтогаз України". Такою дочірньою компанією стало ДП "Нафтогазмережі", яке мало би позбавити "РосУкрЕнерго" монопольного становища на ринку розподілу газу. Однак після зміни уряду у 2010 році ДП "Нафтогазмережі" було ліквідовано, а уряд ухвалив рішення, відповідно до якого побудовані за державний кошт розподільні газопроводи передаватимуться на баланс органів місцевої влади з подальшою передачею в управління облгазам (Ломакович, Джус, 19 жовтня, 2020).

У жовтні 2011 р. НАК "Нафтогаз України" зобов'язали передати Фонду держмайна пакети акцій 48 регіональних облгазів для подальшої приватизації. Відповідно до рішення уряду у державній власності мали бути залишитися 25 % акцій газорозподільних підприємств, а у разі, якщо НАК "Нафтогаз України" належить менш як 25 %, то такі акції повинні були бути продані повністю. Як наслідок, за 2012 рік більшість пакетів акцій облгазів придбала компанія "Газтек", яку пов'язували з Д. Фірташем.

У 2012 році постановою уряду було визначено, що державне майно, яке використовується для розподілу природного газу і перебуває на балансах газорозподільних підприємств, закріплюється за ними на основі права повного господарського відання. Разом з тим питання, що стосувалися статусу майна газорозподільних систем та порядку реєстрації речових прав, залишилися невирішеними⁴.

На початок 2020 року ліцензію на розподіл природного газу мали 46 операторів газорозподільних мереж. З них 20 підприємств функціонують під брендом "Регіональна газова компанія", яку пов'язують з Д. Фірташем.

⁴ Постанова КМУ № 770 "Деякі питання використання державного майна для забезпечення розподілу природного газу" від 20 серпня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2012-%D0%BF/ed20120820#Text>

Окрім того, низка інших облгазів, за повідомленнями ЗМІ, також контролюються особами, пов'язаними з Д. Фірташем⁵.

Проблема розмежування прав власності на газорозподільні мережі

Постановою⁶ № 95 від 2017 р. урядом була здійснена чергова спроба усунути правову прогалину у регулюванні прав власності на газорозподільні мережі шляхом визначення переліку державного майна у газорозподільній системі України. Відповідно до постанови Міністерство енергетики та вугільної промисловості (Міненерго) та Фонд державного майна повинні були провести інвентаризацію газорозподільних систем, які обліковуються на балансі операторів газорозподільних мереж, та перевірити наявність правовстановлюючих документів на державне майно, що використовується для розподілу природного газу. Однак подібного характеру перелік газорозподільних систем, які є у державній власності, так і не був сформований. Разом з тим на підставі примірного договору, що був затверджений постановою № 95, попри на відсутність у державних органів влади необхідних правовстановлюючих документів на таке майно, з облгазами було укладено договори експлуатації державних газорозподільних систем.

За даними НКРЕКП⁷ на 2020 рік у державній власності перебували акції лише 16 операторів газорозподільних мереж, з яких державі належали акції у 100 % лише одного оператора і одного з контрольним пакетом. Решта акцій операторів газорозподільних мереж є приватною власністю. Однак, що стосується розмежування прав власності на самі газорозподільні мережі, то державна політика попередніх періодів зумовила значні проблеми невизначеності (рис. 1, 2). За оцінками експертів, 40 % мереж є спірною власністю, а у держави відсутні реєстри її газорозподільних мереж.

Відповідно до законів України "Про природні монополії"⁸ та "Про ринок природного газу"⁹ розподіл природного газу є сферою діяльності суб'єктів природних монополій. Законом визначається зміст терміна "природна монополія", згідно з яким – це "стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва...".

⁵ Постанова КМУ № 95 "Про забезпечення ефективного використання газорозподільних систем або їх складових" від 21 лютого 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-2017-%D0%BF#Text>

⁶ Там само.

⁷ Офіційний сайт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Річний звіт НКРЕКП 2020. URL: https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_1/data/filearch/Proekty/2020/?id=61765

⁸ Закон України "Про природні монополії". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>

⁹ Закон України "Про ринок природного газу". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text>

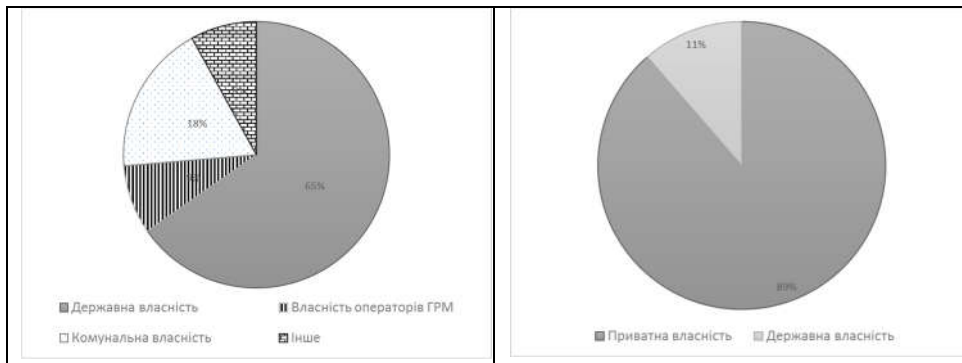


Рисунок 1. Структура власності газорозподільних мереж у 2020, %

Рисунок 2. Структура власності операторів газорозподільних мереж у 2020 р., %

Джерело: Річний звіт НКРЕКП 2020. URL: <https://www.nerc.gov.ua/news/regulyator-zvitue-pro-rezultati-diyalnosti-u-2020-rotsi-ta-vikonannya-planu-derzhavnogo-kontrolyu?news=11587>

Реалізація нормативного поділу цілісних майнових комплексів газорозподільних підприємств не може на практиці бути втіленою без фактичного припинення діяльності газорозподільних операторів, що виконують функції природної монополії. Це є основною причиною, чому за роки незалежності фактично умовний поділ прав власності та відповідне правове регулювання ніколи не мали практичного застосування, оскільки під правомочністю користування необхідно насамперед розуміти саме вилучення корисних властивостей речей. Передача ж лише частини газорозподільної системи означає, що річ, по суті, не передана, а отже, неможливим є й вилучення її корисних властивостей¹⁰. Тому всі спроби передачі державного майна газорозподільних мереж у користування НАК "Нафтогаз України" зумовлювали би: передачу певної частини цілісного об'єкта газорозподільної системи, руйнацію стану природної монополії у сфері розподілу газу, ускладнення системи управління газорозподільних мереж, зростання вартості послуг розподілу.

Кодексом газорозподільних систем¹¹ визначено перелік елементів, з яких складається газорозподільна система. Загалом газорозподільна система складається з великого обсягу майна, що формує справжню правову природу цього майна як елементів складної речі. Будь-які розподільчі газопроводи самі по собі не можуть бути індивідуально визначеними речами. Це означає, що виокремлення цих елементів зі складу газорозподільної системи зумовлює зміну цільового призначення цих елементів, що зі

¹⁰ Костенко О. Правовий режим газопроводів та іншого майна, що використовується для транспортування природного газу. *LexINFORM. Юридичні новини України* URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/pravoviy-rezhym-gazoprovodiv-ta-inshogo-majna-shho-vykorystovuyetsya-dlya-transportuvannya-prirodnogo-gazu/>

¹¹ Кодекс газорозподільних систем. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1379-15#Text>

свого боку становить загрозу функціонуванню самій газотранспортній системі та порушує принцип цілісності об'єкта згідно з Цивільним кодексом України.

Газорозподільні системи протягом своєї історії формувались не лише з державних джерел фінансування, але й за рахунок інших суб'єктів, що не дозволяє однозначно стверджувати про приналежність всього майна лише до державної власності. У такому разі за Цивільним кодексом України таке майно газорозподільних підприємств можна класифікувати як об'єкти спільної власності. Однак проблема необхідності законодавчого врегулювання процедури визначення часток різних власників у складі спільної власності на газорозподільні системи залишається актуальною. В подальшому на законодавчому рівні потребує закріплення положення щодо неможливості виділення окремих часток газорозподільної системи у зв'язку з технологічною єдністю майна газорозподільних підприємств та підвищеною небезпекою його експлуатації. Разом з тим державна регуляторна політика потребує формування відповідних механізмів, що дозволять врегулювати права співвласників на отримання справедливої компенсації за експлуатацію об'єктів спільної власності.

Шляхи вирішення проблем на права власності розподільчих газових мереж

Під час ухвалення Закону України "Про ринок природного газу" була внесена норма, яка забороняє приватним суб'єктам господарювання використовувати газорозподільні мережі на правах господарського відання. Правила розпорядження державним майном не регулюються вимогами Третього енергетичного пакета, а тому це регулювання не повинно було входити до норм Закону "Про ринок природного газу". Однак задля виконання цієї норми закону Кабінет Міністрів України у 2017 р. ухвалив постанову "Про забезпечення ефективного використання газорозподільних систем або їх складових"¹². Ця постанова передбачала впровадження тимчасового рішення, що оператори газорозподільних мереж повинні використовувати державну частину майна на підставі договору про експлуатацію та сплачувати за таку експлуатацію 10 % від облікованої на балансі вартості залишкового майна. В подальшому, після внесення необхідних норм до законодавства, очікувалось, що оператори газорозподільних мереж будуть уже укладати договори оренди. Разом з тим виконання умов договорів експлуатації передбачало, що Міненерго до кінця 2018 року має провести інвентаризацію усіх газорозподільних мереж, паспортизацію та на основі отриманих результати здійснити їх оцінку.

¹² Постанова Кабінету Міністрів України № 1335 "Про забезпечення ефективного використання газорозподільних систем або їх складових". URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95-2017-%D0%BF#Text>

На сьогодні Міненерго так і не спромоглося провести інвентаризацію та ухвалити процедуру паспортизації газорозподільних мереж. Відповідно за таких умов, поки держава не встановить підтвердження держвласності на усі належні їй елементи, у газорозподільній системі встановити оплатність їх використання є неможливим. Оцінка вартості мереж також не була проведена Фондом держмайна і Міненерго. За попередніми оцінками експертів, вартість такого державного майна може становити 4-4,7 млрд грн¹³.

Як було уже зазначено, діяльність газорозподільних підприємств є природною монополією, а тому тариф на їх послуги затверджується Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). Оскільки для операторів у тариф не була закладена складова щодо плати за користування державним майном, то Міненерго уклало додаткову угоду з операторами газорозподільних мереж, використавши відкладальну умову, за якою оператори лише тоді почнуть сплачувати кошти, коли їм буде закладено цю норму у тариф. НКРЕКП на 2023 рік у тариф для операторів газорозподільних мереж так і не затвердило норму, що передбачала би відшкодування плати за використання державного майна.

Вирішення проблеми прав власності на газорозподільні мережі та оплати за їх використання потребує комплексного підходу. Відсутність політичної волі у вирішенні накопичених проблем минулих періодів зумовлює зростання аварійності мереж, збільшення рівня виробничо-технічних витрат (ВТВ) через значну зношеність та низький рівень ефективності функціонування газорозподільних мереж в Україні. За даними РГК, за останні п'ять років кількість аварійних газопроводів збільшилась у десять разів: з 1,6 тис. км у 2015 році до 14,9 тис. – у 2020-му¹⁴.

Досвід центрально-європейських країн, які пройшли схожий історичний шлях лібералізації ринкових відносин на ринку природного газу, демонструє, що найкращим вирішенням проблеми є приватизація газорозподільних мереж разом з приватизацією газорозподільних підприємств. За такого підходу усувається проблема розмежування прав власності, і один власник відповідальний за функціонування газорозподільної системи та зацікавлений у підвищенні її ефективності. У РФ зворотний підхід, за якого облгазами здійснює управління один транспортний оператор, що залежний від ВАТ "Газпром", а тому проблеми з небалансами або з управлінням різних форм власності цілісної технологічної системи відсутні. Саме український варіант напівприватизації та хаотичного управління майном газо-

¹³ Сенектутов Д. Відповідальне ставлення до споживачів – інвестувати більше коштів у редизайн системи для зниження вартості її утримання. *Інтерфакс-Україна*. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/753922.html>

¹⁴ Офіційний сайт Регіональні газові мережі. URL: <https://rgc.ua/ua/>

розподільних мереж зумовлює провали ринку та кризу економічних відносин між учасниками (Юхимець, 2021).

Вирішення кризи, що зумовлена відсутністю чіткого розмежування прав власності на окремі елементи газорозподільної системи, неможливе, поки профільні відомства не почнуть виконувати ухвалені постанови уряду попередніх періодів та не відбудеться інвентаризація усього майна газотранспортної системи, в тому числі державного. В подальшому Міненерго має здійснити повну паспортизацію майна, що потребуватиме значних додаткових фінансових ресурсів, оскільки задля збільшення довіри до отриманих результатів таку паспортизацію має реалізовувати міжнародна спеціалізована організація. Разом з тим, щоб зареєструвати державну власність, також необхідний технічний паспорт на об'єкт нерухомого майна. В Україні поки відсутній Порядок технічної інвентаризації газопроводів, оскільки попередньо діюче роз'яснення з цього приводу Міністерством юстиції було скасовано.

На основі проведеної інвентаризації та паспортизації відповідні державні відомства зможуть провести необхідну оцінку ринкової вартості газорозподільних мереж державної власності. Саме від цієї оцінки залежить подальша можливість застосування механізмів фінансового нарахування плати за використання державного майна газорозподільних мереж. Встановлення фактичної ринкової вартості державного майна газорозподільних мереж у разі внесення відповідних змін до законодавства дозволить у майбутньому або розпочати процес остаточної приватизації, або передати це майно у концесію. Однак на сьогодні власники газорозподільних операторів незацікавлені приватизувати державне майно газорозподільних мереж навіть за умов, якби така можливість була. Натепер вони можуть безоплатно використовувати це державне майно, а ті законодавчі ініціативи про сплату 10 % від облікованої на балансі вартості залишкового майна вони сплачуватимуть лише, якщо це буде передбачено затвердженим тарифом НКРЕКП.

За наявних умов інституційного середовища у оператора газотранспортних мереж відсутні суттєві стимули до підвищення ефективності своєї господарської діяльності. Вони фактично безоплатно експлуатують більшу частину своїх газотранспортних мереж, рівень покриття ВТВ затверджується в тарифі шляхом амортизації, яка є джерелом подальшого інвестування в ремонт та оновлення мереж. Це означає, що оператори газотранспортних мереж за рахунок амортизації вкладають кошти у мережі, в тому числі й державні. Разом з тим, незважаючи на те, що фактично амортизаційні відрахування як складові тарифу сплачуються кінцевими споживачами, безпосередньо здійснити перевірку планів реальності фінансування оновлення мереж дуже складно. НКРЕКП або інші державні органи не ма-

ють таких повноважень, а тому перевірити, що є основною причиною збільшення аварійності: чи недофінансування внаслідок тарифу, що не покриває усю витратну складову, чи неналежне виконання планів розвитку мереж, – є неможливим.

Одним із шляхів вирішення цієї проблеми є запровадження RAB-регулювання для газорозподільних операторів. Включення дохідності інвестицій у тариф на основі регуляторної бази активів обумовить привабливість безпосереднього володіння активами. RAB-регулювання також забезпечує економічні стимули щодо підвищення ефективності функціонування газорозподільних мереж (*Подолець* (ред.), 2017. С. 208).

Українська газотранспортна система (ГТС) здатна транспортувати близько 130 млрд куб. м. Внутрішнє споживання природного газу протягом останніх років постійно знижується. Це означає, що перед українськими операторами газотранспортної системи гостро постає питання оптимізації ГТС задля того, щоб перерозподіл утримання надлишкових потужностей ГТС не ставав причиною зростання тарифів для кінцевих споживачів. За цих умов RAB-регулювання може бути дієвим механізмом, що забезпечить ефективну реалізацію заходів з редизайну газорозподільних мереж. Виведення надлишкових потужностей в розподільчому сегменті та оптимізація газотранспортної системи може забезпечити не лише зниження ризику перерозподілу витрат на утримання мереж, а навіть зменшення тарифу. Водночас планування редизайну газотранспортних мереж повинно враховувати перспективи використання в середньостроковій період різноманітних синтетичних газів та низьковуглецевого газоподібного палива.

У разі збереження норми у законодавстві, що забороняє приватизацію газорозподільних мереж державної власності, плани розвитку мереж та регуляторна політика щодо управління державним майном повинні враховувати необхідність встановлення приладів обліку природного газу в точках розмежування між частинами газорозподільних мереж різної власності. Вартість робіт за встановлення одного приладу обліку становить 50 тис. грн, також потрібно врахувати 20-30 % за технічне обслуговування цих приладів. Загалом витрати можуть становити приблизно 260 млн дол. США¹⁵.

Висновки

Непослідовність і вибірковість кроків з реформування інституціонального середовища ринку газу, зокрема у сфері управління державою правами власності на газорозподільні мережі, при збереженні вад існуючої моделі державного регулювання несуть ризики перерозподілу витрат на утримання газорозподільних мереж, зменшення ефективності через пос-

¹⁵ Короткевич О. Держава "заплуталась" в газорозподільних мережах?
ISSN 1811-3141. Економічна теорія. 2024. № 4

тійне збільшення витрат на ВТВ, зростання тарифів для кінцевих споживачів. Наявний критичний стан зумовлює потребу якнайшвидшого врегулювання питання власності та умов використання мереж з огляду на високий рівень їх зношеності та аварійності. Основна проблема невизначеності прав власності в Україні полягає в тому, що держава здійснює лише реєстрацію прав власності, проте не має чітких механізмів її ринкового регулювання та судового захисту. Це спричиняє виникнення супутніх бар'єрів розвитку газового сектора: відсутність ефективних механізмів захисту прав власності, відсутність стимулів у власників активів до інвестицій в оновлення та розвиток через непевність стосовно остаточної юридичної належності активів, відсутність чіткої інвентаризації та встановлення приналежності активів конкретним господарюючим суб'єктам, подрібнення майнових комплексів і прав належності, недотримання комерційних угод, втрату управління над державними підприємствами. Юридична нечіткість визначення певних правомочностей за певними господарюючими суб'єктами призводить до постійної появи суперечностей між господарюючими суб'єктами в отриманні корисності від наявного активу. Відсутність упорядкованості взаємовідносин між суб'єктами у сфері прав власності з позиції суспільних відносин унеможливають встановлення єдиних правил гри для всіх економічних агентів, сприяє зростанню ризиків, зростанню витрат на захист майнових прав на активи, що зрештою уже призводить до підвищення трансакційних витрат газового сектору та зменшення його ефективності.

За цих умов не меншою проблемою постає питання прозорого та рівноправного доступу усіх господарюючих суб'єктів до специфікацій прав власності експлуатації наявних активів. Держава у реформуванні інституційного забезпечення у сфері прав власності повинна створити ефективні механізми регулювання взаємовідносин між господарюючими суб'єктами шляхом встановлення чітких та прозорих єдиних правил до всіх аспектів володіння, користування, експлуатації, доступу до активів. Це вимагає лібералізації адміністративних взаємовідносин у дозвільній сфері, потребу остаточного визначення майнових прав на спірні активи, що були незаконно або з певними порушеннями приватизовані у попередні періоди.

Література

1. Андріяка О. (2021). Проблемні аспекти визначення правового режиму майна суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на ринку газу. *PravoUA. Юридична практика*. URL: <https://pravo.ua/problemni-aspekti-viznachennja-pravovogo-rezhimu-majna-sub-iektiv-gospodarjuvannja-shho-zdijsnjujut-dijalnist-na-rinku-gazu/>
2. Артьомова Т. І. (2021). Суперечності взаємозв'язку глобальних трансформацій державного сектора та цифрового розвитку економіки. *Fundamental and applied research in the modern world. Abstracts of the 8th International scientific and practical conference*. BoScience Publisher. (Boston, USA. 2021). Pp. 271–277.

URL: <https://sci-conf.com.ua/viii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-fundamental-and-applied-research-in-the-modern-world-17-19-marta-2021-goda-boston-ssha-arhiv/>.

3. Гриценко А. А. (ред.). (2018). Відтворювальна динаміка економічних систем: інститути та діяльність: монографія / НАН України, ДУ "Ін-т економіки та прогнозування НАН України". Київ. 524 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/297.pdf>

4. Коуз Р. (2007). Фирма, рынок и право / пер. с англ. Б. Пинскер. Москва: Новое издательство. 224 с.

5. Ломакович В., Джус М. (19 жовтня, 2020). Рік ринку газу: проміжні підсумки. *Дзеркало тижня*. URL: https://zn.ua/ukr/energy_market/rik-rinku-hazu-promizhni-pidsumki.html

6. Подолець Р. З. (ред.) (2017). Інтеграційні фактори трансформації інституційного середовища та структури ринків енергоресурсів України: кол. моногр. / [Подолець Р.З., Письменна У.Є. та ін.]; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ.

7. Юхимець Р. С. (2021). Ринки природного газу України та ЄС: лібералізація та інтеграція: монографія / НАН України, ДУ "Ін-т екон. та прогнозув. НАН України". Київ. 196 с.

8. Honore A. M. (1961). *Ownership*. Oxford: Oxford Essays in Jurisprudence, Oxford University Press. 292 p.

9. Stern J. (1998). *Competition and Liberalisation in European Gas Markets: a Diversity of Models*. The Royal Institute of International Affairs. London. <https://doi.org/10.1177/014459879801600526>

Надходження до редакції 10 жовтня 2024 року

Прорецензовано 28 жовтня 2024 року

Підписано до друку 6 грудня 2024 року

References

1. Andriiaka, O. (2021). Problematic aspects of determining the legal regime of property of business entities operating on the gas market. *PravoUA. Yurydychna praktyka – PravoUA. Legal practice*. Retrieved from <https://pravo.ua/problemni-aspekti-viznachennja-pravovogo-rezhimu-majna-sub-iektyv-gospodarjuvannja-shho-zdijsnjuut-dijalnist-na-rinku-gazu/> [in Ukrainian].

2. Artomova, T. I. (2021). Contradictions of the relationship between global transformations of the public sector and the digital development of the economy. *Fundamental and applied research in the modern world. Abstracts of the 8th International scientific and practical conference*. BoScience Publisher. (Boston, USA. 2021). 271-277. Retrieved from <https://sci-conf.com.ua/viii-mezhdunarodnaya-nauchno-prakticheskaya-konferentsiya-fundamental-and-applied-research-in-the-modern-world-17-19-marta-2021-goda-boston-ssha-arhiv/> [in Ukrainian].

3. Grytsenko, A. A. (ed.). (2018). Reproductive dynamics of economic systems: institutions and activity. NAS of Ukraine, Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine. Kyiv. Retrieved from <http://ief.org.ua/docs/mg/297.pdf/> [in Ukrainian].

4. Coase, R. H. (2007). *The Firm, the Market, and the Law*. Moscow: Novoe izdatelstvo [in Russian].

5. Lomakovych, V., Dzhush, M. (October 19, 2020). Gas market year: interim results. *Dzerkalo tyzhnia – Mirror of the week*. Retrieved from https://zn.ua/ukr/energy_market/rik-rinku-hazu-promizhni-pidsumki.html/ [in Ukrainian].

6. Podolets, R. Z. (ed.). (2017). Integration factors of the transformation of the institutional environment and the structure of energy markets of Ukraine. NAS of Ukraine, "Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine". Kyiv [in Ukrainian].

7. Yukhymets, R. S. (2021). Natural gas markets of Ukraine and the EU: liberalization and integration. NAS of Ukraine. Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine. Kyiv [in Ukrainian].

8. Honore, A. M. (1961). Ownership. Oxford: Oxford Essays in Jurisprudence, Oxford University Press.

9. Stern, J. (1998). Competition and Liberalisation in European Gas Markets: a Diversity of Models. The Royal Institute of International Affairs. London. <https://doi.org/10.1177/014459879801600526>

Received October 10, 2024

Reviewed October 28, 2024

Signed to print December 6, 2024.