



**ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
(ДРС)**

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40
E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

на № _____ від _____ 20__ р.

**РІШЕННЯ
про відмову в погодженні проєкту регуляторного акта**

Державна регуляторна служба України відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проєкту Закону України «Про державний енергетичний контроль» (далі – проєкту Закону), а також документи, що надані до нього листом Державної інспекція енергетичного нагляду України від 14.09.2023 № 7/8.1-2590-23.

За результатами проведеного аналізу проєкту Закону та аналізу його регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), ДРС

встановила:

проєкт Закону визначає правові, економічні та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного енергетичного контролю (нагляду) в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу в частині технічного стану підконтрольних об'єктів, їх експлуатації та обслуговування, забезпечення енергетичної безпеки держави та надійного, безпечного та безперебійного постачання електричною, тепловою енергією та природним газом споживачів, повноваження органів державної влади в галузях державного енергетичного контролю (нагляду).

При цьому варто наголосити, що Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про нагляд (контроль)) встановлено єдиний підхід до здійснення контрольних заходів за діяльністю суб'єктів господарювання.

За результатами опрацювання вищезазначеного проєкту Закону, вважаємо за необхідне звернути увагу на таке.



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 471 від 13.10.2023

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000088690000BAEF0100

Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

1. Відповідно до пункту 3 частини 1 **статті 1** проєкту Закону *«аудит технічний аналіз стану діяльності суб'єкта щодо питань технічного стану, експлуатації та обслуговування електричних станцій, електричних установок і мереж, теплових, тепловикористальних установок та мереж, газотранспортних і газорозподільних систем, що проводиться за його заявою органом державного енергетичного контролю (нагляду)»*, який проводиться відповідно *«до уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного енергетичного контролю (нагляду) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства про електроенергетику, теплопостачання, на ринок природного газу»* (пункт 1 частина 2 статті 18 проєкту Закону).

Вважаємо, що у даному випадку вираз *«аналіз стану діяльності суб'єкта»*, є не зовсім коректним, оскільки технічний аудит це процедура, яка передбачає збір і аналіз інформації з одночасним комплексним контролем та аналізом технічного стану, тощо діючого **об'єкта**, на якому встановлене технічне обладнання, а не самого суб'єкта, якого перевіряє орган енергетичного нагляду.

2. Пунктом 4 частина 1 **статті 8** проєкту Закону встановлено, що до повноважень Кабінету Міністрів України в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу, крім іншого, належить *«затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення господарської діяльності, та порядку визначення **періодичності** здійснення планового, **позапланового** заходів державного енергетичного контролю»*.

Проте, зі змісту норм статті 6 Закону про нагляд (контроль) вбачається, що під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для проведення такого заходу державного нагляду (контролю). Тобто такі заходи і є позаплановими, оскільки вони проводяться не згідно з річним планом, а за наявності будь-яких певних підстав, встановлених Законом, тобто поза планом.

У зв'язку з цим постає логічне питання, який саме порядок визначення періодичності здійснення позапланового заходу державного енергетичного контролю має затверджувати Кабінет Міністрів і яка у позаплановому заході може бути періодичність?

Аналогічне зауваження стосується й положень пункту 4 частини 3 **статті 23** проєкту Закону, де йде мова про зміст довгострокового плану державного енергетичного контролю (нагляду) в частині щодо *«здійснення планових заходів відповідно до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу і визначається **періодичність** здійснення планових заходів та **позапланових заходів державного енергетичного контролю (нагляду) уповноваженими особами»***.

При цьому незрозуміло, хто такі «піднаглядні суб'єкти», які зазначені у частині 2 статті 23 проекту Закону.

3. Відповідно до пункту 8 частина 1 статті 10 проекту Закону до повноважень органу державного енергетичного контролю (нагляду) належить функція «участь у здійсненні державного моніторингу дій підконтрольних суб'єктів в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу».

У той же час, згідно з пунктом 7 частини 1 статті 1 проекту Закону, «державний моніторинг — вид державного енергетичного контролю (нагляду) за надійністю роботи підконтрольних об'єктів/суб'єктів, що здійснюється шляхом періодичних, тематичних спостережень за технічним станом енергетичних об'єктів і мереж, енергетичного обладнання, їх експлуатації та обслуговування, на що впливають, зокрема, явища і процеси, що проходять в навколишньому природному середовищі та суспільстві.»

Таким чином, є незрозумілим, орган державного енергетичного контролю (нагляду) здійснює державний моніторинг дій підконтрольних суб'єктів у певних галузях чи він лише бере участь в цьому.

При цьому звертаємо увагу на те, що центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному комплексі та в нафтогазовому комплексі здійснює моніторинг безпеки постачання електричної енергії в Україні (стаття 20 Закону України «Про ринок електричної енергії») та моніторинг безпеки постачання природного газу (стаття 7 «Про ринок природного газу»), але у даному випадку він здійснює звичайний моніторинг безпеки, який не є заходом державного нагляду контролю.

У зв'язку з цим, у пункті 8 частина 1 статті 10 та частини 1 статті 19 проекту Закону можливо як раз і йде мова про «участь у здійсненні державного моніторингу дій підконтрольних суб'єктів в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу» або можливе «залучення до державного моніторингу безпеки постачання електричної енергії шляхом проведення аналізу та оцінки додержання вимог нормативно-правових актів, норм і правил», але це не державний моніторинг в розумінні заходу державного нагляду (контролю).

Також звертаємо увагу на те, що редакція пунктів 11, 15,16 частини 1 статті 10 проекту Закону не відповідає змісту редакцією абзацу першого частини першої цієї статті.

4. У пункті 5 частини 1 статті 9 проекту Закону зазначено, що одним з «повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) в електроенергетиці, теплопостачанні, на ринку природного газу є визначення порядку здійснення державного моніторингу діяльності підконтрольних суб'єктів в галузях електроенергетики та теплопостачання,

а також на ринку природного газу в частині технічної експлуатації підконтрольних об'єктів, випробування та ремонту, виконання робіт з проектування».

Згідно з абзацом шостим статті 3 Закону про нагляд (контроль) одним із принципів державного нагляду (контролю) є його здійснення лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом.

Більш цього, абзацом шостим частини 4 статті 4 вищезазначеного Закону встановлено, що спосіб та форми здійснення заходів здійснення державного нагляду (контролю) мають бути встановлені виключно законами.

В той же час у частині 1 **статті 19** проєкту Закону передбачено випадки, яких «*Орган державного енергетичного контролю (нагляду) може залучатися до проведення державного моніторингу безпеки постачання електричної енергії шляхом проведення аналізу та оцінки додержання вимог нормативно-правових актів, норм і правил*» (частина 1 статті 19) й випадки, коли «*Орган державного енергетичного контролю (нагляду) залучається до здійснення державного моніторингу безпеки постачання природного газу, який забезпечується шляхом проведення аналізу та оцінки додержання вимог нормативно-правових актів, норм і правил*» (частина 1 статті 19).

Таким чином, проєкт Закону не містить норм, які б чітко визначали підстави, порядок, спосіб та форми здійснення державного моніторингу діяльності підконтрольних суб'єктів або державного моніторингу безпеки постачання (електричної енергії чи природного газу). Це також свідчить про порушення одного з основних принципів здійснення державного нагляду (контролю), визначеного базовим Законом про нагляд (контроль).

Крім цього, з огляду на редакцію вищезазначених положень пункту 5 частини 1 **статті 9** та частини 1 **статті 19** проєкту Закону, в ньому відсутні положення, які чітко регулюють випадки безпосереднього здійснення державного моніторингу, а також випадки залучення до його здійснення. Також виникає питання, якщо **стаття 19** проєкту Закону передбачає «*Окремі питання здійснення державного моніторингу*», то яку статтю в ньому можна вважати, що регулює загальні питання здійснення державного моніторингу?

Більш цього, в проєкті Закону відсутні норми, які дають визначення терміну «*державний моніторинг безпеки*».

5. Частиною 2 **статті 12** проєкту Закону встановлюється, що «*У разі, якщо підконтрольний суб'єкт на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного енергетичного контролю (нагляду) в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу, відповідні планові заходи здійснюються органом державного енергетичного контролю (нагляду) одночасно з усіма видами державного енергетичного контролю (нагляду)*».

З цього приводу варто зауважити, що назва певного виду державного нагляду (контролю) залежить від конкретної сфери діяльності суб'єкта

господарювання. **Заходами** державного нагляду (контролю) є **планові та позапланові заходи**, які здійснюються у **формі перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та в інших формах, визначених законом** (*абзац третій статті 1 Закону про нагляд (контроль)*).

З огляду на викладене, редакція частини 2 **статті 12** проєкту Закону, а саме: словосполучення «**одночасно з усіма видами державного енергетичного контролю (нагляду)**» є не коректним, оскільки вид контролю, у даному випадку, має назву «енергетичний», а мова у вищевказаній частині статті 12 йде фактично про випадок **одночасного** здійснення планових **заходів з усіма заходами державного енергетичного контролю (нагляду)**, а не його видами.

Аналогічне зауваження стосується й пунктів 7, 8 частини 1 **статті 1**, частини 2 **статті 12**, частини 2 **статті 18** проєкту Закону – «**державний моніторинг**», «**документальна перевірка**» та «**технічний аудит**» є заходами енергетичного контролю, а не його видами.

Повертаючись до норм частини 2 **статті 12** проєкту Закону також звертаємо увагу на те, що проєктом Закону не передбачено норм, які встановлювали порядок або процедуру **одночасного** здійснення **органом державного енергетичного контролю (нагляду) планованих заходів з усіма заходами державного енергетичного контролю (нагляду)**, наприклад з такими, як державний моніторинг або документальна перевірка чи будь-який інший позаплановий захід.

6. Одним з важливих принципів у законотворчій діяльності під час створення правових норм є принцип правової визначеності у відповідній правовій сфері, який передбачає уникнення дублювання однакових норм. Проте, у частинах 3, 4, 5, 6 **статті 12**, проєкту Закону містяться тотожні норми, які вже встановлені у відповідних частинах статті 9 Закону про нагляд (контроль).

Аналогічне зауваження стосуються й положень **статті 21** проєкту Закону, у яких містяться тотожні норми, що вже встановлені у відповідних частинах статті 7 Закону про нагляд (контроль).

7. У частині 2 **статті 16** проєкту Закону йдеться про додаткові підстави для здійснення позапланових заходів державного енергетичного нагляду (контролю), крім визначених Законом про державний нагляд (контроль) серед яких є «**невиконання у встановлені терміни рекомендацій органу державного енергетичного контролю (нагляду)**, складених за результатами аудиту технічного щодо виявлених порушень норм і правил з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, технічного стану електричних установок і мереж, з питань технічного стану та організації експлуатації теплових, тепловикористальних, теплогенеруючих установок і мереж, порядку застосування оператором системи передачі, оператором системи розподілу та електропостачальником заходів з обмеження та/або припинення постачання електричної енергії споживачам, випробування та ремонту

зазначених установок і мереж, режимів постачання теплової енергії у сфері теплопостачання та вимог порушень на ринку природного газу» (пункт 2).

З цього приводу варто зазначити, що станом на сьогодні жодним законодавчим або іншим нормативно-правовим актом не регламентовано правовий статус такого документу як рекомендації, методичні рекомендації, тощо, а саме їх юридичну силу щодо обов'язковості їх виконання суб'єктами господарювання. У зв'язку з цим, рекомендації не носять характер нормативного або розпорядчого документу, який є обов'язковим до виконання, а тому суб'єкт господарювання самостійно приймає рішення використовувати надані йому рекомендації або їх ігнорувати.

З огляду на викладене, невиконання рекомендацій органу державного енергетичного контролю (нагляду), складеного за результатами будь-якого заходу не може вважатися юридичною підставою для проведення позапланового заходу.

Аналогічні зауваження стосуються й положень частині 4 **статті 18** проєкту Закону.

Також у абзаці другим пункту 3 частини 2 **статті 16** проєкту Закону встановлено, що *«виявлення за результатами документальної перевірки ознак порушень підконтрольним суб'єктом вимог нормативно-правових актів, норм і правил в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу з питань технічної експлуатації електричних станцій і мереж, технічного стану електричних установок і мереж, технічного стану та експлуатації теплових, тепловикористальних установок та мереж, технічного стану газотранспортних і газорозподільних систем.»*

Варто нагадати, що порушенням є неправомірне (протиправне) винне діяння (дія чи бездіяльність) особи, за вчинення якого особа несе певну юридичну відповідальність, передбачену законодавством. Правопорушення за своїм ступенем суспільної небезпеки поділяються на злочини і проступки.

Отже, для того, щоб встановити наявність додаткової підстави для позапланового заходу, про який йде мова у частині 2 **статті 16** проєкту Закону, варто мати факт злочину або проступку, що означає наявність в діях підконтрольного суб'єкта всіх вищезазначених ознак в сукупності, а не просто одного з них або декількох *«ознак порушень»*.

З огляду на викладене, пропонуємо у вищезазначеній редакції пункту 3 частини 2 **статті 16** слова *«ознак порушень»* замінити на слова *«факту проступку або злочину»*.

Аналогічне зауваження стосуються абзацу другого частини 3 **статті 17** проєкту Закону.

Крім цього, звертаємо увагу на те, що відповідно до частини 1 статті 7 Закону про нагляд (контроль) для здійснення планового або позапланового заходу орган державного нагляду (контролю) видає наказ (рішення,

розпорядження), який має містити найменування суб'єкта господарювання, щодо якого буде здійснюватися захід, та предмет перевірки.

Проте, положення а ні статті 16, а ні статті 17 проекту Закону такої норми не містять, однак в цих статтях мова йде про здійснення додаткових позапланових заходів державного енергетичного нагляду (контролю) та проведення аудиту технічного, що є також заходом державного енергетичного нагляду (контролю).

8. Нормами частин 1-3 **статті 20** проекту Закону «*Екстрений контроль та реагування на технологічні порушення*» встановлено: «1. Орган державного енергетичного контролю (нагляду) **має право** екстреного контролю за додержанням порядку організації та експлуатації підконтрольного об'єкта, на якому відбулося технологічне порушення.

2. Орган державного енергетичного контролю (нагляду) **має право** екстреного контролю та реагування на технологічне порушення в роботі обладнання, підконтрольного суб'єкта/об'єкта чи об'єднаної ОЕС в цілому.

3. Під час проведення екстреного контролю та реагування, орган державного енергетичного контролю (нагляду) **може прийняти** рішення про необхідність відбору зразків, що полягає у відборі зразків обладнання, які пов'язані з виробництвом (видобутком), передачею (транспортуванням) та розподілом (постачанням) електричної, теплової енергії, або природного газу, з метою відповідної їх перевірки шляхом проведення простих або лабораторних досліджень.»

По-перше, в проекті Закону відсутнє визначення, що є «екстремим контролем», а є лише «**екстрене реагування на технологічні порушення (далі – екстрене реагування)** – дія органу державного енергетичного контролю (нагляду) на комплекс заходів, що вживаються підконтрольним суб'єктом з метою попередження, виникнення або настання наслідків аварійних ситуацій, пов'язаних з роботою підконтрольних об'єктів, що можуть завдати шкоди навколишньому природному середовищу, майну, життю і здоров'ю фізичних та юридичних осіб»;(пункт 9 частини 1 статті 1 проекту Закону).

По-друге, зокрема, у пункті 5 частини 1 **статті 10** проекту Закону зазначено, що «здійснення екстреного реагування на технологічні порушення в роботі обладнання підконтрольного об'єкта чи об'єднаної ОЕС в цілому» є одним з повноважень органу державного енергетичного контролю (нагляду).

По-третє, у визначеному терміні «екстрене реагування на технологічні порушення» у статті 1 проекту Закону мова йде про «підконтрольний суб'єкт», а у статті 20 про «підконтрольний об'єкт».

З огляду на викладене, є незрозумілим - орган державного енергетичного контролю (нагляду) **має право екстреного контролю** за додержанням порядку організації та експлуатації підконтрольного об'єкта, на якому відбулося технологічне порушення або екстреного контролю та реагування на

технологічне порушення в роботі обладнання, підконтрольного суб'єкта/об'єкта чи об'єднаної ОЕС в цілому чи це його обов'язок?

9. Зауваження до статті 21 проєкту Закону.

а) Положення частини 7 та 8 фактично дублюються з положеннями частини 4 **статті 12** цього проєкту Закону.

б) Частиною 9 та 10 встановлюється, що «9. Державні інспектори з енергетичного контролю (нагляду) органу державного енергетичного контролю (нагляду) за результатами розслідування технологічного порушення складають акт розслідування, або підписують його як члени комісії з розслідування та надають його суб'єкту господарювання, що здійснює експлуатацію відповідного об'єкта енергетики.

10. Державні інспектори з енергетичного контролю (нагляду) органу державного енергетичного контролю (нагляду) за результатами розслідування аварії, аварійної ситуації та/або технологічного порушення на певному підконтрольному об'єкті можуть видавати **протиаварійний циркуляр як рекомендації** по здійсненню технічних та/або організаційних заходів для запобігання подібних подій на інших об'єктах.»

З приводу вищезазначеного постають такі питання: яким нормативно-правовим актом регулюється порядок проведення розслідування технологічного порушення і встановлюється форма таких документів, як **акт розслідування** технологічного порушення та **протиаварійний циркуляр**?

Враховуючи те, що циркуляр – це є різновид інструкції, який має містити у собі певні вказівки, які пов'язані з технічними питаннями, то цей документ може базуватися на будь-яких експертних висновках, а тому також виникає закономірне питання щодо кваліфікації особи, яка його буде складати? Крім цього, виникає питання стосовно юридичного статусу цих документів в частині їх подальшої дії або виконання, про що в проєкті Закону також не йдеться.

в) Частиною 12 встановлюється, що «За результатами здійснення державного енергетичного контролю (нагляду), включно з опрацюванням оперативної інформації в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу орган державного енергетичного контролю (нагляду) в порядку і в терміни, визначені центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу надають:

1) оперативну інформацію щодо знеструмлень в електричних мережах операторів систем розподілу внаслідок активних бойових дій, несприятливих погодних умов та внаслідок застосування графіків обмеження споживання електричної енергії;

2) висновок про готовність підконтрольних суб'єктів/об'єктів паливноенергетичного комплексу до роботи в осінньо-зимовий період, який

надається за результатами аналізу стану підготовки підконтрольних об'єктів до осінньозимового періоду;

3) висновок про готовність об'єктів у сфері теплопостачання до роботи в опалювальний період та в період надзвичайних ситуацій за результатами оцінки стану готовності об'єктів у сфері теплопостачання до роботи в опалювальний період та в період надзвичайних ситуацій;

4) висновок щодо відповідності технічного стану електротехнічного устаткування, організації його експлуатації, дотриманням встановлених режимів генерації електричної енергії на об'єктах підконтрольних суб'єктів, яким встановлено «зелений» тариф, та щодо встановлення причин технологічних порушень та розроблення ефективних заходів для забезпечення упередження виникнення порушень в роботі зазначених об'єктів електричних мереж;»

Аналізуючи зазначену норму проєкту Закону виника низка логічних питань, які цим проєктом Закону не врегульовано, а саме: по-перше, про який саме захід енергетичного нагляду (контролю) йдеться у вищезазначеній частині **статті 21** проєкту Закону – відсутня назва заходу? По-друге, яким нормативно-правовим актом передбачена або буде передбачатись процедура складання вищезазначених документів, а також встановлюватися їх форма і статус? З чого має складатись, у даному випадку, оперативна інформація в галузях електроенергетики і теплопостачання та на ринку природного газу? Яким чином може потрапляти оперативна інформація до органу державного енергетичного контролю (нагляду)? Кому орган державного енергетичного контролю (нагляду) має надавати вищезазначену оперативну інформацію й вказані вище висновки?

Аналогічні зауваження стосуються й положень частини 13, 14, 16, **статті 21**, крім питання опрацювання органом державного енергетичного контролю (нагляду) оперативної інформації.

г) Частиною 15 зазначено, що «Форма, документів визначених частинами першою - восьмою цієї статті, рівень доступу до цих документів та перелік суб'єктів, яким він надається, визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу.

Форма документів, визначених частинами дев'ятою-одинадцятю цієї статті, та порядок внесення плати за їх надання визначаються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу.»

Однак, вищезазначені посилання у положеннях частини 15 не відповідають фактичним положенням частин 1 - 8 **статті 21** та частин 9-11 цієї ж статті, оскільки редакція цих положень не встановлює будь-яких форм документів.

Проектом Закону взагалі не передбачено жодної норми, яка б сама встановлювала ту чи іншу форму документу або у ній містилося посилання на інший нормативно-правовий акт, яким би затверджувалась та чи інша форма документу, або встановлювався порядок складання відповідних документів за результатами здійснення заходів державного енергетичного нагляду (контролю).

При цьому вважаємо за необхідне нагадати, що статтею 7 Закону про нагляд (контроль) визначено вичерпний перелік документів, які складаються за результатами здійснення планового або позапланового заходу державного нагляду (контролю).

Аналогічні зауваження стосуються й норм частини 17 **статті 21** проекту Закону.

10. *Щодо плати за здійснення державного енергетичного контролю (нагляду).*

Відповідно до пункту 16 частини 1 **статті 1** проекту Закону «плата за здійснення державного енергетичного контролю (нагляду) – платіж за сприяння забезпеченню безпеки постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання шляхом залучення до проведення державних моніторингів або аудитів технічних, який сплачується суб'єктами господарювання, що провадять діяльність в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу».

У пункті 2 частини 2 **статті 26** проекту Закону зазначається також, що формування спеціального фонду органу державного енергетичного контролю (нагляду) здійснюється за рахунок «обов'язкових відрахувань енергетичних підприємств, визначених у статті 3 цього Закону, розмір, яких формується у відсотках до чистого доходу. Розмір плати визначається у відсотках до первісної вартості основних фондів, які обліковуються на балансі відповідного суб'єкта господарювання. Перелік енергетичних підприємств, які сплачують обов'язкові відрахування, визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу. Щорічна плата не може бути меншою 50 мінімальних заробітних плат, та здійснюється на початку бюджетного року, але не пізніше 30 червня поточного року. Порядок визначення розміру обов'язкових відрахувань енергетичних підприємств затверджується Кабінетом Міністрів України; плати за оренду майна відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна».

Таким чином, наданим проектом Закону запроваджується систематична плата, яка буде відраховуватися суб'єктами господарювання до спеціального фонду органу державного енергетичного контролю (нагляду) за сприяння ним забезпеченню безпеки постачання електричної енергії, природного газу,

теплопостачання шляхом залучення до проведення державних моніторингів або аудитів технічних, який сплачується суб'єктами господарювання, що провадять діяльність в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу.

З приводу вищезазначеного варто зауважити, що функція державного нагляду (контролю) - це є однією з форм здійснення державної влади, що забезпечує неухильне дотримання законів і інших правових актів, які видаються органами держави, і не який чином ця функція не може бути засобом сприяння у забезпеченні будь-якої безпеки.

Більш цього, вважаємо, що запропонована проектом Закону плата за здійснення державного енергетичного контролю (нагляду), крім спричинення додаткового навантаження на бюджет грошових коштів суб'єктів господарювання, може ще й створить ризики зловживання владою або службовим становищем осіб, які мають здійснювати державний енергетичний контроль та, як наслідок, – вчинення ними корупційних правопорушень.

Також зазначаємо, що а ні з документів, які додаються до проекту Закону, а ні самим проектом Закону не вбачається обґрунтованої позиції з приводу необхідності введення такої плати, яка може вплинути не ефективність здійснення заходів державного нагляду (контролю) або надасть переваги щодо його покращення.

11. Абзацами першим – шостим, восьмим частини 1 статті 5 Закону про нагляд контроль встановлено, що «Планові заходи здійснюються відповідно до річних планів, що затверджуються органом державного нагляду (контролю) не пізніше 1 грудня року, що передує плановому. Внесення змін до річних планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) не допускається, крім випадків зміни найменування суб'єкта господарювання та виправлення технічних помилок.

Плановим періодом вважається рік, який обчислюється з 1 січня по 31 грудня планового року.

Плани здійснення заходів державного нагляду (контролю) на наступний плановий період повинні містити дати початку кожного планового заходу державного нагляду (контролю) та строки їх здійснення.

Протягом планового періоду здійснення більш як одного планового заходу державного нагляду (контролю) щодо одного суб'єкта господарювання одним і тим самим органом державного нагляду (контролю) не допускається.

За наявності у суб'єкта господарювання відокремлених підрозділів планові заходи державного нагляду (контролю) щодо такого суб'єкта господарювання можуть здійснюватися одночасно в усіх відокремлених підрозділах протягом строку здійснення одного планового заходу.

Внесення одного й того самого суб'єкта господарювання до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) різних органів державного нагляду (контролю) є підставою для проведення щодо такого суб'єкта

господарювання комплексного планового заходу державного нагляду (контролю).

Органи державного нагляду (контролю) щороку визначають перелік суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) у плановому періоді, та не пізніше 15 жовтня року, що передує плановому, забезпечують внесення відомостей про таких суб'єктів господарювання до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) для автоматичного виявлення нею суб'єктів господарювання, які підлягають комплексним плановим заходам державного нагляду (контролю).

Таким чином, вищезазначеними положеннями статті 5 Закону про нагляд (контроль) встановлено, що до плану здійснення державного нагляду контролю вноситься інформація про суб'єктів господарювання, які підлягають плановим заходам державного нагляду (контролю) тими чи іншими органами державного нагляду контролю і вказана процедура такого планування.

Розділом IV «Планування державного енергетичного контролю (нагляду)» проектом Закону передбачається розроблення довгострокового плану і щорічного плану.

Довгостроковий план енергетичного контролю (нагляду) пропонується розробляти *«на найближчі 5 років відповідно до ступенів ризику піднаглядних суб'єктів» (стаття 23 проекту Закону), має містити в собі «1) стратегічні цілі такого плану та опис того, яким чином вони враховані під час визначення пріоритетів державного енергетичного контролю (нагляду) та розподілу ресурсів для його виконання;*

2) загальну організацію та управління державним енергетичним контролем (наглядом) на центральному та інших рівнях, включаючи здійснення державного енергетичного контролю (нагляду) окремих категорій потужностей;

3) системи контролю, які застосовуються у різних галузях, та координацію діяльності структурних підрозділів компетентного органу, його територіальних органів, відповідальних за здійснення державного енергетичного контролю (нагляду), а також інших органів виконавчої влади в установлених законом випадках;

4) здійснення планових заходів відповідно до критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу і визначається періодичність здійснення планових заходів та позапланових заходів державного енергетичного контролю (нагляду) уповноваженими особами;

5) навчання персоналу, який здійснює державний енергетичний контроль (нагляд);

б) процедури, необхідні для здійснення державного енергетичного контролю (нагляду); 7) організацію та здійснення заходів екстреного контролю за дотриманням порядку експлуатації підконтрольного об'єкта, на якому відбулося технологічне порушення;

8) організацію взаємодії між компетентним органом, його територіальними органами, уповноваженими особами та іншими особами, яким надано повноваження щодо здійснення заходів державного енергетичного контролю (нагляду);

9) актуалізації плану з врахуванням виконання його частини в найближчому прогностичному періоді;». (частина 3 статті 23 проекту Закону).

З огляду на викладене, варто зазначити, що по-перше, довгостроковий план не передбачено Законом про нагляд контроль, а по-друге, цей план не є планом державного нагляду (контролю), оскільки він не стикнується з вищезазначеними нормами статті 5 вищезазначеного Закону.

Статтею 24 проекту Закону пропонується також процедура розроблення щорічного плану державного енергетичного контролю (нагляду), який відповідно до частин 2 та 4 цієї статті «має відповідати довгостроковому плану державного енергетичного контролю (нагляду) та ґрунтуватися на ризик-орієнтованому підході», а також «переглядається одночасно з довгостроковим планом державного енергетичного контролю (нагляду) з урахуванням положень статті 24 цього Закону.»

При цьому варто звернути увагу на те, що відповідно до частини 4 **статті 23** проекту Закону «до довгострокового плану державного енергетичного контролю (нагляду) вносяться зміни у разі:

1) зміни законодавства про електроенергетику, теплопостачання, ринок природного газу;

2) появи загроз у забезпеченні енергетичної безпеки держави та надійного, безпечного та безперебійного постачання електричною, тепловою енергією та природним газом споживачів;

3) змін у структурі, управлінні або функціях органу державного енергетичного контролю (нагляду).».

Однак, вказані зміни довгострокового плану не мають ніякого відношення до випадків зазначених у частині 4 **статті 23** проекту Закону, оскільки щорічний план не є стратегічним планом. Він стосується саме заходів державного нагляду (контролю) певних суб'єктів господарювання, а тому планування державного енергетичного контролю (нагляду) має здійснюватися виключно на підставі норм Закону про нагляд (контроль).

12. Окремо звертаємо увагу на положення пункту 2 частини 2 **статті 25** проекту Закону, у яких зазначено, що «щорічний звіт державного енергетичного контролю (нагляду) повинен містити інформацію про загальний аналіз результатів державного енергетичного контролю (нагляду) та

внутрішнього аудиту органу державного енергетичного контролю (нагляду), проведених протягом звітного року.»

Відповідно до абзацу третього частини 3 статті 26 Бюджетного кодексу України **внутрішнім аудитом** є діяльність, спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та яка передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій. Для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику.

З огляду на викладене, інформація щодо внутрішнього аудиту органу державного енергетичного контролю (нагляду) взагалі не стосуються питання планових заходів здійснення державного нагляду (контролю).

13. **Статтею 30** проєкту Закону передбачено створення автоматизованої система державного енергетичного контролю (нагляду), яка зокрема призначена для автоматизації планування та проведення заходів державного енергетичного контролю (нагляду).

Вважаємо, що створення такої системи є недоцільним, оскільки функції планування та узгодження, фіксації результатів та заходів, звітності за результатами планового періоду виконуються інтегрованою автоматизованою системою державного нагляду (контролю), встановлено статтею 4⁻¹ Закону про нагляд (контроль).

Крім цього, відповідно до частини 2 статті 4 Закону про нагляд (контроль) у разі якщо суб'єкт господарювання на відповідний плановий період включений до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) одночасно кількох органів державного нагляду (контролю), відповідні планові заходи здійснюються органами державного нагляду (контролю) комплексно – одночасно всіма органами державного нагляду (контролю), до планів здійснення заходів державного нагляду (контролю) яких включено суб'єкта господарювання.

Таким чином, виконання органом державного енергетичного контролю (нагляду) вимог Закону про нагляд (контроль) щодо комплексного здійснення планових заходів органами державного нагляду (контролю) проєктом Закону не передбачене, а створення автоматизованої система державного енергетичного контролю (нагляду) призведе до додаткового необґрунтованого економічного навантаження на бізнес-середовище.

14. Також варто звернути увагу на норми на пункт 2 **розділу VII** «*Прикінцеві положення*» проєкту Закону, яким запропоновано доповнити статтю 2 Закону про нагляд (контроль) частиною такого змісту:

«Державний нагляд (контроль) у сфері електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу здійснюється у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами України «Про державний енергетичний контроль», «Про ринок природного газу»».

Зазначаємо, що положення Закону України «Про ринок природного газу» не встановлюють особливостей здійснення державного енергетичного нагляду (контролю) на ринку природного газу.

Крім цього, частиною 5 статті 8-1 Закону України «Про ринок природного газу» встановлено, що центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) на ринку природного газу, здійснює державний енергетичний нагляд (контроль) на ринку природного газу шляхом проведення відповідних обстежень, перевірок, оглядів, інспектування об'єктів газорозподільних систем, внутрішньобудинкових систем газопостачання, газових мереж внутрішнього газопостачання, димових і вентиляційних каналів житлових і громадських будинків, їх випробування та ремонту у порядку, визначеному Законом про нагляд (контроль).

15. Зазначаймо, що закони створюються для забезпечення рівності прав і інтересів всіх учасників правовідносин певного закону. Даний проєкт Закону покликаний врегулювати процес здійснення державного енергетичного контролю (нагляду) в галузях електроенергетики та теплопостачання, а також на ринку природного газу, під час здійснення якого, так чи інакше, зачіпаються права і інтереси «підконтрольних суб'єктів», однак жодної статі, яка передбачала їх права і інтереси проєкт Закону не містить.

При опрацюванні проєкту Закону ДРС встановила, що розробником під час його підготовки не дотримано вимог статей 4 та 8 Закону.

Засадами державної регуляторної політики, визначеними Законом, встановлюється необхідність доведення регуляторним органом доцільності прийняття та впровадження в дію кожного окремого регуляторного акта.

При цьому, враховуючи вимоги статті 21 Закону, ДРС приймає рішення про погодження або про відмову в погодженні проєктів регуляторних актів з урахуванням як самого проєкту акта, так і супровідних до нього документів, визначених цим Законом, обов'язковим серед яких є, насамперед, аналіз регуляторного впливу цього проєкту акта (далі – АРВ).

Відповідно до вимог статті 1 Закону АРВ – документ, 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 проєкту регуляторного акта принципам державної політики.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проєкту Закону не в повній мірі відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного

акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (зі змінами) (далі – Методика).

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі прийнятні альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив, стисло описати їх та навести аргументи щодо переваги обраного способу. Зауважуємо, що при розробці АРВ необхідно зробити всебічний аналіз ситуації та описати не лише позитивні, а й негативні фактори.

Однак розробником не проаналізовано та не описано вигоди і витрати держави та суб'єктів господарювання від застосування обраних Альтернатив.

Під час розгляду інформації, наведеної розробником у таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів держави» в Альтернативі 1 (Прийняття регуляторного акта) відсутні та не проаналізовані витрати, які держава буде витрачати у разі уведення в дію нового акта, а також в Альтернативі 2 (Збереження діючого регулювання) не описано вигоди, а формально сказано, що вигоди будуть відсутні, а у витратах не проаналізовану суму, скільки держава витрачає на даний момент з дією чинного регулювання.

Проаналізувавши, можемо сказати, що Закон не відповідає АРВ, а саме «Оцінці впливу на сферу інтересів громадян», тому що вплив буде відбуватись тільки на суб'єктів господарювання, які займаються забезпечення енергетичної безпеки держави та безперебійного постачання електричною, тепловою енергією та природнім газом споживачів. Громадяни не є безпосередніми суб'єктами цього регулювання і, отже, вони не мають безпосереднього впливу на цей процес.

У розділі VIII «Визначення показників результативності дії регуляторного акту» має містити перелік показників результативності відповідного регуляторного акта, які в подальшому стануть основою для відстеження результативності такого регуляторного акта. Саме за допомогою показників результативності можна визначити, чи досягає регуляторний акт мети, заради якої його було прийнято. Методикою у свою чергу встановлено перелік обов'язкових (прогнозних) та додаткових (кількісних) показників результативності та їх мінімальну кількість. Так, згідно вимог Методики, додаткових показників результативності має бути не менше трьох.

Проте, відповідний розділ АРВ до проєкту Закону не містить повного переліку обов'язкових показників результативності, а також необхідної кількості додаткових показників результативності. Таким чином подальший аналіз ефективності не буде повноцінним і його результати можуть бути спотворені, що порушує принцип ефективності.

Виходячи з наведеного, за результатами розгляду положень проєкту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проєкт регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів

державної регуляторної політики: доцільності, ефективності та збалансованості, визначених вимогами статті 4 Закону та статті 8 Закону, в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Ураховуючи зазначене, керуючись вимогами частини четвертої статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», ДРС

вирішила:

відмовити в погодженні проєкту Закону України «Про державний енергетичний контроль».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР