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 – проєкт Закону), а також документи, що надані до нього листом Державної інспекція енергетичного нагляду України від 27.11.2023 № 7/8.1-3634-23.

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 особливості реалізації 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 природнім газом споживачів, повноваження органів державної влади в галузях державного енергетичного контролю (нагляду).

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

Щодо додаткових підстав для здійснення заходів позапланових заходів державного енергетичного контролю (нагляду):

У пунктах 1-3 частини 2 статті 16 проєкту Закону пропонується встановити, крім підстав для здійснення позапланових заходів, визначених Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», ще й додаткові підставами, а саме:

Державна регуляторна служба України
РІШЕННЯ № 579 від 26.12.2023
Підписав: Кучер Олексій Володимирович
Сертифікат: 6FA97849F1B2570D0400000088690000BAEF0100
Дійсний: з 13.06.2023 14:27:07 по 13.06.2024 14:27:07

«1) доручення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного нагляду (контролю) у галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу про перевірку підконтрольних суб'єктів у відповідній галузі у зв'язку з виявленими системними порушеннями та/або виникненням аварійних ситуацій, настанням події, аварії, аварійної ситуації та/або технологічного порушення, що має значний негативний вплив на права, законні інтереси, життя та здоров'я людини, захист навколишнього природного середовища та забезпечення енергетичної безпеки держави;

2) невиконання у встановлені терміни рекомендацій органу державного енергетичного контролю (нагляду), складених за результатами державного моніторингу 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;

«3) виявлення за результатами документальної перевірки 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. Позаплановий захід у такому разі здійснюється територіальним органом державного енергетичного контролю (нагляду) за наявністю погодження органу державного енергетичного контролю(нагляду).».

З цього приводу варто зазначити, що у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про державний нагляд (контроль)) встановлено єдиний підхід до здійснення контрольних заходів за діяльністю суб'єктів господарювання.

У частині 1 статті 6 Закону про державний нагляд (контроль)) визначено вичерпний перелік підстав для проведення позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю). Крім цього, відповідно до частини 2 статті 6 вказаного проєкту Закону проведення позапланових заходів з інших підстав, крім передбачених цією статтею, забороняється.

Отже, встановлення додаткових підстав для проведення позапланових заходів є необґрунтованим та неправомірним, оскільки фактично передбачає безпідставне запровадження механізму подвійного нагляду (контролю) з одних

і тих самих питань – здійснення одних контрольних заходів є підставою для проведення інших.

Більш того, встановлення додаткових підстав для проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю) за наслідками державного енергетичного нагляду (контролю) створить ризики зловживання владою або службовим становищем відповідальними особами та, як наслідок – вчинення ними корупційних правопорушень.

Щодо проведення аудиту технічного органом державного енергетичного контролю (нагляду):

1. Пунктом 3 частини 1 статті 1 проєкту Закону встановлено, що *«3) аудит технічний – систематизований аналіз технічного стану та організації експлуатації об'єктів підконтрольних суб'єктів з метою підготовки звіту (рекомендацій) щодо дотримання вимог законодавства у сферах електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу або з питань технічного стану, експлуатації та обслуговування електричних станцій, електричних установок і мереж, теплових, тепловикористальних установок та мереж, газотранспортних і газорозподільних систем, що проводиться за заявою підконтрольного суб'єкта органом державного енергетичного контролю (нагляду);»*

У даному випадку мова йде про *«систематизований аналіз технічного стану»*, тобто про систематичні заходи з перевірок *«технічного стану та організації»*, які мають бути упорядковані певним планом. У той же час *«аудит технічний»,* виходячи з того ж визначення у Законі, «*проводиться за заявою підконтрольного суб'єкта органом державного енергетичного контролю (нагляду)».*

У зв'язку з цим, виникає логічне питання: яким чином може здійснюватися «*систематизований аналіз технічного стану…за заявою підконтрольного суб'єкта органом державного енергетичного контролю (нагляду).».*

Аналогічне зауваження стосується і норм частини 1 статті 18 проєкту Закону.

2. Крім цього, у частині 2 статті 18 проєкту Закону зазначається, що *«2. Видами аудиту технічного є:*

1) аудит технічний, 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;

2) аудит технічний, який проводиться щодо визначених у договорі про проведення аудиту технічного питань технічного стану конкретних енергетичних об'єктів і мереж, енергетичного обладнання, втрат енергоносіїв при виробництві, передачі, транспортуванні, розподілу та постачанні енергії,

технологічних витрат енергії в елементах мережі, що пов'язані з передачею енергії мережами суб'єктів господарювання.».

Тобто, технічний аудит - це процедура, яка передбачає вивчення інженерних та виробничих систем з метою отримання оцінки поточного стану об'єктів підконтрольних суб'єктів, майбутніх витрат на можливі ремонтні цикли, отримання інформації про кількість резервів для підвищення ефективності.

Однак, при цьому варто зазначити, що предметом аудиту є інформація про факти (явища і процеси) господарської діяльності суб'єкта аудиторського контролю, що відображається в певних системах обліку та інших джерелах інформаційної системи, що підлягає кількісній та вартісній оцінці. Також слід зауважити, що аудит за формою і метою здійснення поділяється на **внутрішній і зовнішній.**

Внутрішній (обов'язковий) аудит проводитися регулярно за ініціативою, у даному випадку, державного органу уповноваженого на його здійснення, а зовнішній аудит (ініціативний) проводиться за ініціативою суб'єкта незалежно від того, що передбачена така перевірка за законом.

Крім цього, метою внутрішнього аудиту є перевірка здійснюваної суб'єктом певної діяльності на предмет її достовірності і відповідності тим чи іншим вимогам законодавства, а метою зовнішнього аудиту є перевірка на предмет підтвердження правильності і відповідності здійснюваної суб'єктом певної діяльності на відповідність вимогам законодавства. Отже, зовнішній аудит проводиться фактично з метою забезпечення захищеності суб'єкта перед внутрішнім аудитом, а саме для приведення певної документації або її обліку у відповідність до вимог законодавства, яке регулює ту чи іншу діяльність. При цьому умови внутрішнього аудиту індивідуально обумовлюються й узгоджуються між суб'єктом й аудитором.

З огляду на викладене, для остаточного визначення виду здійснення технічного аудиту у проєкті Закону, варто чітко вказати, який саме вид технічного аудиту (внутрішній чи зовнішній) орган державного енергетичного контролю (нагляду) має здійснювати, а також зазначити чи вважається такий аудит технічний заходом державного нагляду (контролю), до речі про це у проєкті Закону не зазначено взагалі.

Також звертаємо увагу на те, що у частині 4 статті 18 проєкту Закону, яка має назву *«Аудит технічний»*, мова йде про *«державний моніторинг»*, стосовно якого у Законі також не вказано чи є такий *«вид діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях електроенергетики, теплопостачання, на ринку природного газу, його територіальних органів в частині тематичних спостережень за надійністю роботи підконтрольних об'єктів/суб'єктів,»* заходом державного нагляду контролю і яке відношення він має до аудиту технічного.

Щодо поняття документа «рекомендація», яке використовується у Законі:

Відповідно до пункту 17 частини 1 статті 1 проєкту Закону *«17) Рекомендація – вид документу, який оформлюється за результатами діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях електроенергетики, теплопостачання та на ринку природного газу, його територіальних органів, в якому зазначається перелік виявлених порушень нормативно-правових актів, норм і правил з питань технічного стану, експлуатації та обслуговування електричних станцій і мереж, електричних установок і мереж, теплових, тепловикористальних установок та мереж, газотранспортних і газорозподільних систем, а також рекомендації центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику в галузях електроенергетики, теплопостачання та на ринку природного газу щодо шляхів та термінів їх усунення;»*

Як вбачається з Протоколу узгоджень позицій щодо Закону (стор. 14 Протоколу), таке визначення в Законі використовується *«за принципом аналогії закону, Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторської діяльності» також застосовується «рекомендації, які надаються за результатами проведення перевірок контролю якості аудиторських послуг.»*

З цього приводу варто зазначити, що: такий документ, як рекомендація може надаватися разом з висновком за результатами зовнішнього аудиту, у якому зазначається необхідність виправити ті чи інші виявлені помилки, недоліки або невідповідності. Такі рекомендації надають аудитори або експерти, які навіть і надалі допомагають суб'єктам, яким вони надавали ці рекомендації, виправляти такі виявлені ними недоліки. Проте, такі рекомендації ні яким чином не можуть бути підставою для застосування певних санкцій у разі їх невиконання суб'єктом.

Щодо зауважень, на які не було звергнуто уваги при першому опрацюванні Закону:

1. Звертаємо увагу, що запропонована проєктом Закону плата за здійснення державного енергетичного контролю (нагляду), крім спричинення додаткового навантаження на бюджет суб'єктів господарювання, може ще й створити ризики зловживання владою або службовим становищем осіб, які мають здійснювати державний енергетичний контроль, і, як наслідок – вчинення ними корупційних правопорушень.

Більш цього, а ні в документах, які додаються до проєкту Закону, а ні самим проєктом Закону не вбачається обґрунтованої позиції з приводу необхідності введення такої плати, яка може вплинути на ефективність здійснення заходів державного нагляду (контролю) або надасть переваги щодо його покращення.

2. Також зазначаємо, 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 норми, яка передбачала б захист їх прав та інтересів у проєкті Закону не міститься.

З огляду на викладене, проєкт Закону потребує доопрацювання з урахуванням вищезазначених зауважень.

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**

Віталій Знаменський 067 322 90 18