



**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 проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – проєкт Закону), а також документи, що надані до нього листом Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 29.12.2023 № 14549/15.3/7-23.

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 про регуляторну політику), Державна регуляторна служба України

встановила:

проєктом Закону передбачається внести зміни до деяких законодавчих актів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних послуг.

Звертаємо увагу, що в порушення вимог §70 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950, розробником було подано до ДРС разом із проєктом Закону неповний пакет документів, в якому відсутні пояснювальна записка та порівняльна таблиця.

При опрацюванні проєкту Закону ДРС встановила, що розробником під час його підготовки не дотримано вимог статей 4, 5 та 8 Закону про регуляторну політику.



Державна регуляторна служба України

РІШЕННЯ № 22 від 30.01.2024

Підписав: Кучер Олексій Володимирович

Сертифікат: 6FA97849F1B2570D040000088690000BAEF0100

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

Підпунктом 5 пункту 1 розділу I проекту Закону у статті 8 Закону «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – Закон про НКРЕКП) пропонується у частині п'ятій абзац перший після слова «Регулятор» доповнити словом «не», а саме у редакції передбачається визначити:

«5. На працівників центрального апарату і територіальних органів Регулятора не поширюється правовий статус державних службовців.»

Відповідно до Закону України «Про державну службу» термін «державний службовець» державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Слід зазначити, що відповідно до абзацу першого частини першої статті 1 Закону про НКРЕКП Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України.

Крім того, пунктом 2 частини другої статті 3 Закону про НКРЕКП визначено, що Регулятор здійснює державне регулювання шляхом ліцензування діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг.

З огляду на викладене, вважаємо, що запропонована норма щодо не поширення правового статусу державних службовців на працівників центрального апарату і територіальних органів Регулятора суперечить, серед іншого, Закону про НКРЕКП та Закону України «Про державну службу».

Підпунктом 2 пункту 1 розділу I проекту Закону у статті 5 Закону про НКРЕКП пропонується частину четверту доповнити новим абзацом такого змісту: **«Вимоги Кабінету Міністрів України до формування структури та граничної чисельності апарату центрального органу виконавчої влади не поширюються на Регулятора.»**, а підпунктом 6 пункту 1 цього розділу проекту Закону пункт 3 частини другої статті 9 Закону про НКРЕКП пропонується викласти в такій редакції:

«3) Голова Регулятора затверджує структуру та граничну чисельність працівників центрального апарату та територіальних органів Регулятора, штатний розпис та проект кошторису Регулятора на наступний рік та зміни до нього;»

Враховуючи запропоновані норми, вважаємо за доцільне передбачити у проекті Закону максимально граничну чисельність апарату центрального органу виконавчої влади та територіальних органів НКРЕКП.

Підпунктом 9 пункту 1 розділу I проекту Закону у статті 13 Закону про НКРЕКП абзац п'ятий пропонується викласти в такій редакції:

«Платники внесків на регулювання не пізніше 15 днів з дня вручення або отримання копії постанови про накладення штрафу та зобов'язання сплатити на регулювання зобов'язані сплатити штраф та несплачену суму внеску та надати Регулятору копію завіреного банком платіжного документа, що засвідчує факт сплати.»

Зазначені зміни в частині доповнення зобов'язанням сплатити несплачену суму внеску несуть додаткове навантаження на суб'єктів господарювання у відповідній сфері, а тому потребують відповідного розрахунку в аналізі регуляторного впливу.

Підпунктом 10 пункту 1 розділу I проекту Закону статтю 14 Закону про НКРЕКП після частини шостої доповнити новою частиною сьомою такого змісту:

«7. Рішення Регулятора не можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині.»

Статтею 113 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Законом України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон про КМУ) встановлені основні завдання та повноваження Кабінету Міністрів України у відносинах з органами виконавчої влади.

Так, статтею 21 Закону про КМУ визначено, що Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині.

Відповідно до статті 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Відповідно до статті 8 Конституції України Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Отже запропоновані зміни до статті 14 Закону про НКРЕКП не відповідають Конституції України.

Підпунктом 11 пункту 1 розділу I проекту Закону у статті 15 Закону про НКРЕКП пропонується абзац перший частини четвертої після слів «які надали такі зауваження та пропозиції,» доповнити словами **«шляхом проведення публічних консультацій, громадських слухань або інших форм відкритих обговорень проектів рішень Регулятора,»**.

Статтею 9 Закону про регуляторну політику визначено, що кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Усі зауваження та пропозиції до проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, яким встановлено, що *консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма)*. Разом з тим, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів.

Враховуючи зазначене, пропонуємо привести положення абзацу першого частини четвертої статті 15 Закону про НКРЕКП у відповідність до вимог статті 9 Закону про регуляторну політику та постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996.

Підпунктом 12 пункту 1 розділу I проекту Закону у статті 16 Закону про НКРЕКП пропонується внести зміни, якими передбачається доповнити частину третю абзацом у такій редакції:

«Публічні консультації та інші форми відкритих обговорень рішень Регулятора можуть проводитися у формі електронних консультацій шляхом оприлюднення на офіційному вебсайті Регулятора проекту рішення разом з аналізом його впливу щодо проекту рішення, що має ознаки регуляторного акта, або разом з обґрунтуванням необхідності його прийняття щодо інших проектів рішень.»

Проте, визначення терміна «аналіз впливу проекту рішення», вимоги до проведення аналізу впливу проекту рішення та механізм його реалізації не встановлені законодавством.

Відповідно до статті 1 Закону про регуляторну політику *аналіз регуляторного впливу* (далі – 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 проекту регуляторного акта принципам державної політики.

АРВ готується відповідно до вимог Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика), встановлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проект якого розроблений регуляторним органом.

У зв'язку із цим, зазначені зміни до статті 16 Закону про НКРЕКП в частині визначення терміна, встановлення вимог до проведення аналізу впливу проекту

рішення та механізму його реалізації потребують приведення у відповідність до законодавства.

Підпунктом 14 пункту 1 розділу I проекту Закону вносяться зміни в декілька частин статті 19 Закону про НКРЕКП, зокрема, частину першу пропонується доповнити новим абзацом такого змісту:

«У разі встановлення Регулятором відокремленим підрозділам (філіям) суб'єкта господарювання окремих тарифів та схвалення інвестиційних програм, Регулятор може проводити окремі перевірки відокремлених підрозділів (філій) такого суб'єкта господарювання.»

Відповідно до статті 6 Закону України «Про ринок електричної енергії» державне регулювання ринку електричної енергії здійснює Регулятор у межах повноважень, визначених цим Законом та іншими актами законодавства.

Відповідно до частини третьої статті 6 Закону України «Про ринок електричної енергії» повноважень Регулятора щодо встановлення окремих тарифів та схвалення інвестиційних програм не визначено. Крім того, проектом Закону не визначено групи суб'єктів господарювання/споживачів, на які будуть поширюватись зазначені окремі тарифи та інвестиційні програми.

Абзацами четвертим та п'ятим частини шостої статті 19 Закону про НКРЕКП визначено, що **строк проведення планової виїзної перевірки не може перевищувати 15 робочих днів**, а щодо суб'єктів малого підприємництва - **п'яти робочих днів**.

У разі великих обсягів перевірки за рішенням Регулятора строк проведення планової виїзної перевірки може бути збільшений **до 20 робочих днів**, а для суб'єктів малого підприємництва - **до семи робочих днів** із внесенням відповідних змін до посвідчення на проведення перевірки.

Проектом Закону пропонується у частині шостій статті 19 Закону про НКРЕКП, серед іншого, в абзаці четвертому цифри «15» замінити цифрами «30», а слово «п'яти» замінити цифрами «15»; в абзаці п'ятому цифри «20» замінити цифрами «40», а слово «семи» замінити цифрами «20».

Розробником також пропонується зміни **до збільшення строку проведення позапланової виїзної перевірки**.

Крім того, проектом Закону пропонується значно розширити підстави для проведення позапланової виїзної перевірки суб'єктів господарювання.

Разом з тим, у пояснювальній записці до проекту Закону відсутнє обґрунтування щодо збільшення строків та нових підстав для проведення планової та позапланової виїзної перевірки.

З огляду на те, що на сьогодні відсутнє правове регулювання здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатами ліцензійних умов органами ліцензування (Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації) у сферах централізованого водопостачання та централізованого водовідведення,

виробництва теплової енергії, транспортування теплової енергії магістральними і місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії пропонуємо розглянути можливість вирішення цього питання шляхом включенні відповідних положень до проєкту 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 про регуляторну політику, 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.

У цьому випадку наданий розробником АРВ до проєкту постанови не в повній мірі відповідає вимогам Методики.

Так, у розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» АРВ розробник повинен визначити всі можливі альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання, обрати для проведення оцінки вибраних альтернативних способів досягнення цілей не менше двох альтернатив та 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 розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави та громадян від застосування обраних альтернатив.

Водночас, розробником не визначено та не проаналізовано альтернативні способи досягнення цілей для суб'єктів господарювання.

Під час заповнення таблиці «Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання» щодо груп суб'єктів господарювання, які підпадають під дію регулювання, розробником не визначено групи суб'єктів господарювання, у тому числі мікро- та малого підприємництва у сферах енергетики та комунальних послуг, та не зазначено їх кількість.

Повідомляємо, що при визначенні груп суб'єктів господарювання (великі, середні, малі чи мікро) необхідно керуватися вимогами частини третьої статті 55 Господарського кодексу України та вимогами Методики.

Звертаємо увагу, що розробник в АРВ викладає у розділі I «Визначення проблеми», що *«для реалізації євроінтеграційних цілей Україні необхідно вже зараз гарантувати беззастережне виконання зобов'язань щодо імплементації права *acquis* ЄС в енергетичній сфері, що дозволить в умовах безпрецедентних викликів краще забезпечити економічну стабільність, енергетичну безпеку та поглибити співпрацю ЄС. Враховуючи зазначене та для якнайшвидшого подолання прогалів в українському законодавстві, НКРЕКП підготовлено проєкт Закону»*. Проте розробник не зазначає в АРВ об'єктивного обґрунтування запропонованого державного регулювання, формально

викладаючи розв'язання визначеної проблеми як внесення змін до проєкту Закону, по суті не відображає механізму та об'єктивного впливу запропонованого державного регулювання, окрім іншого щодо *встановлення окремих тарифів на товари (послуги)*, для громадян, суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг та держави.

При цьому, розробником в АРВ не наведено розрахунки витрат, які будуть нести суб'єкти господарювання від впровадження такого регулювання, у тому числі від встановлення Регулятором *окремих тарифів та схвалення інвестиційних програм*.

Слід зауважити, що Тест малого підприємництва (М-тест) відповідно до Методики розробником не проводився.

Наголошуємо, що факт відсутності належним чином проведеного економічного аналізу запропонованих в АРВ альтернатив не дозволить у подальшому об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного регулювання вплине на громадян, суб'єктів господарювання та державу, та наскільки його застосування буде ефективним для вирішення визначеної проблеми з урахуванням євроінтеграційних цілей України.

Окремо зазначаємо, що проєкт Закону потребує проведення експертизи на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis EC*) та отримання від Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України відповідного висновку про те, що проєкт акта спрямований на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, положень Директиви 2009/72/ЄС від 13.07.2009 про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС, Директиви 2009/73/ЄС від 13.07.2009 про спільні правила внутрішнього ринку природного газу та про скасування Директиви 2003/55/ЄС, Директиви (ЄС) 2019/944 від 05.06.2019 про спільні правила внутрішнього ринку електричної енергії, та внесення змін до Директиви 2012/27/ЄС.

Виходячи з наведеного за результатами розгляду проєкту Закону та аналізу його регуляторного впливу встановлено, що проєкт регуляторного акта розроблений без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема, ефективності та збалансованості, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику, статті 5 Закону про регуляторну політику щодо недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти та статті 8 Закону про регуляторну політику 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», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних послуг».

**Голова Державної
регуляторної служби України**

Олексій КУЧЕР