

Роль і місце Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у системі органів державної влади України

Трохимець О. П.

адвокат, голова комітету з енергетичного права

Національна асоціація адвокатів України

вул. Лаврська, 16, Київ, Україна

orcid.org/0000-0001-9479-5905

a.trokhymets@gmail.com

Ключові слова:

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Регулятор, Конституційний Суд України, Верховна Рада України, ринок природного газу, ринок електричної енергії.

У статті досліджено законотворчий процес формування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її функції, основні завдання та повноваження, що закріплені в законах України «Про ринок природного газу», «Про ринок електричної енергії», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Проаналізовано правові недоліки та відповідність Конституції України Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Проаналізовані законопроекти, закони України, рішення та висновок Конституційного Суду України, що безпосередньо стосуються процесу формування та функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Дослідження ґрунтується на аналізі законодавчих норм із рішеннями та правовими позиціями Конституційного Суду України та нормами, закріпленими в Конституції України. Висловлена авторська думка щодо відповідності законодавчих норм, що регулюють функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, приписам Конституції України. Запропоновано шляхи законодавчого врегулювання функціонування Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Серед шляхів розв'язання правових колізій у державному регулюванні енергетичної сфери пропонується узгодити з Конституцією України повноваження Верховної Ради України та чітко визначити місце Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг у системі органів виконавчої влади України. Йдеться про виключення положення, яким комітет Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг наділений правом визначати членів Конкурсної комісії Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, а також прийняття Кабінетом Міністрів України рішення щодо спрямування і координації діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центрального органу виконавчої влади через відповідного міністра.

The role and place of the National Energy and Utilities Regulatory Commission of Ukraine in the system of state authorities of Ukraine

Trokhymets O. P.

Lawyer, Chairman of the Energy Law Committee

National Bar Association of Ukraine

Lavr'ska str., 16, Kyiv, Ukraine

orcid.org/0000-0001-9479-5905

a.trokhymets@gmail.com

Key words:

National Energy and Utilities Regulatory Commission, Regulator, Constitutional Court of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Natural Gas Market, Electricity Market.

The article examines the legislative process of forming the National Energy and Utilities Regulatory Commission, its functions, main tasks and powers, which are enshrined in the Laws of Ukraine "On Natural Gas Market", "On Electricity Market", "On the National Energy and Utilities Commission Regulatory Commission". The legal shortcomings and compliance of the Law of Ukraine "On the National Energy and Utilities Commission Regulatory Commission" with the Constitution of Ukraine are analyzed. Bills, Laws of Ukraine, decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine directly related to the process of formation and functioning of the National Energy and Utilities Commission Regulatory Commission are analyzed. The research is based on the analysis of legislative norms with decisions and legal positions of the Constitutional Court of Ukraine and the norms enshrined in the Constitution of Ukraine. The author's opinion on compliance of legislative norms regulating the functioning of the National Energy and Utilities Commission Regulatory Commission with the requirements of the Constitution of Ukraine is expressed.

The ways of legislative regulation of the functioning of the National Energy and Utilities Commission Regulatory Commission are proposed. Among the ways to resolve legal conflicts in the state regulation of the energy sector, it is proposed to bring the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine in line with the Constitution of Ukraine and clearly define the place of the National Energy and Utilities Regulatory Commission in the executive branch of Ukraine. It is an exception to the provision by which the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine, which is responsible for the development of the fuel and energy sector, coal, gas, oil, oil refining, electricity and housing and communal services, has the right to appoint members of the Tender Commission of the National Energy and Utilities Regulatory Commission, as well as the adoption by the Cabinet of Ministers of Ukraine of a decision on directing and coordinating the activities of the National Energy and Utilities Regulatory Commission as the central executive body through the relevant minister.

Реформи, що проводяться в економіці України загалом та в енергетиці зокрема, а також процес інтеграції України в ЄС ставить перед нашою державою завдання імплементації норм права ЄС у внутрішнє законодавство. Одним із таких завдань є створення та незалежне функціонування органу державної влади, на якого покладені функції регулювання у сфері енергетики. Нині в Україні таким органом є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП, Регулятор), однак чіткого правового визначення щодо її ролі та місця в системі органів державної влади немає. З цього приводу є різні думки у правників,

а рішення Конституційного Суду України та законотворчий процес часто суперечать один одному.

Наукові дослідження правового статусу національних комісій регулювання природних монополій раніше здійснювались Ю.В. Ващенко [1; 2; 3; 4; 5], а також Р.С. Мельником і Є.В. Петровим [8]. Однак правовий статус Регулятора після прийняття Верховною Радою України Законів України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [10], «Про ринок природного газу» [12] та «Про ринок електричної енергії» [11] не досліджувався. У цій статті пропонується аналіз вказаних законодавчих актів, статусу

НКРЕКП крізь призму конституційності і висловлюється авторська позиція щодо правових недоліків та шляхів їх вирішення.

27 червня 2014 р. між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами членами було підписано економічну частину Угоди про асоціацію (далі – Угода про асоціацію) [14]. Угодою про асоціацію передбачено зобов'язання України щодо імплементації визначених вимог законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) в національне законодавство України, зокрема, у сфері енергетики. Законодавство ЄС містить вимоги щодо інституціонального забезпечення державного регулювання взаємовідносин в електроенергетиці та газовій промисловості. Саме на виконання цих зобов'язань Верховною Радою України були прийняті:

– Закон України «Про ринок природного газу», де ст. 4 наділено Регулятора функцією регулювання ринку природного газу та описані його основні завдання, компетенції та права;

– Закон України «Про ринок електричної енергії», де ст. 6 визначені основні завдання, повноваження та права Регулятора на ринку електричної енергії;

– Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», яким визначено правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення.

Ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» у редакції від 22 вересня 2016 р. було визначено, що НКРЕКП є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Таким чином, законодавець створив орган державної влади, наділений повноваженнями, властивими органу виконавчої влади, при цьому вказавши, що цей орган є незалежним, тобто таким, що не належить до системи органів виконавчої влади.

Також цим законом було регламентовано процедуру вибору членів Регулятора, яка полягала в тому, що призначення на посаду члена Регулятора здійснюється за результатами відкритого конкурсного відбору на обійняття цієї посади. Організацію та проведення конкурсного відбору здійснює Конкурсна комісія з добору кандидатів на посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики

та комунальних послуг (далі – Конкурсна комісія), що утворюється і діє відповідно до цього Закону. Такий порядок обрання та призначення членів НКРЕКП є новим у створенні як регуляторів енергетичних ринків, так і органів державної влади взагалі. Окремо варто зазначити, що сама Конкурсна комісія складалася з п'яти осіб, двох з яких призначає Президент України, двох – Верховна Рада України та одну – Кабінет Міністрів України.

У грудні 2016 р. 46 народних депутатів України звернулися до Конституційного Суду України з конституційним поданням щодо відповідності Конституції України Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». 13 червня 2019 р. Конституційний Суд України виніс рішення № 5-р/2019 у цій справі [7]. Основні тези цього рішення можна сформулювати таким чином:

Конституційний Суд України вважає, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності, повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України;

повноваження глави держави та єдиного органу законодавчої влади в Україні (Верховної Ради України) щодо формування конкурсної комісії, як і право Президента України призначати членів Комісії та достроково припиняти їхні повноваження, Конституцією України не передбачені. Вказані повноваження, закріплені Законом № 1540, виходять за межі конституційної компетенції парламенту і глави держави.

Таким чином, Конституційний Суд України чітко визначив, що Регулятор за своїм функціональним призначенням має усі ознаки органу виконавчої влади і, відповідно, має бути зарахований до виконавчої гілки влади. Тобто, скасувавши ст. 1 Закону, Суд скасував так звану незалежність Регулятора у тому вигляді, в якому її закріпив законодавець. Також Суд вказав, що Верховна Рада України та Президент України не наділені повноваженнями призначати членів Конкурсної комісії, а Президент України не може призначати членів НКРЕКП. При цьому Конституційний Суд України відтермінував введення в дію свого рішення до 1 січня 2020 р. з метою уникнення появи істотних прогалин у законодавстві стосовно порядку організації діяльності Комісії, що може унеможливити її функціонування та виконання нею завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Президент України В. Зеленський, намагаючись врегулювати конституційність функціонування НКРЕКП, зареєстрував у Верховній Раді України проєкт Закону про внесення змін до ст. 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстраційний номер 1014). Верховна Рада України, відповідно до конституційної процедури прийняття конституційних законів, 3 вересня 2019 р. звернулася до Конституційного Суду України з клопотанням надати висновок щодо відповідності законопроекту вимогам ст.ст. 157, 158 Конституції України.

16 грудня 2019 р. Конституційний Суд України надав висновок № 7-в/2019 [6]. Основний зміст висновку полягає в тому, що законопроект № 1014 передбачається розширення повноважень глави держави, яке матиме наслідком перерозподіл повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, тому спричинить розбалансування наявної конституційної системи стримувань та противаг у механізмі реалізації державної влади в Україні та наділення Президента України не характерними для нього функціями та повноваженнями, що може призвести до поступової та завуальованої зміни балансу влади. Таким чином, Суд визнав законопроект № 1014 таким, що не відповідає вимогам ч. 1 ст. 157 Конституції України. Як наслідок, Верховна Рада України не змогла його прийняти.

Для врегулювання питання функціонування Регулятора Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг» [9]. Цим Законом внесені зміни в деякі статті Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», зокрема такі:

– ст. 1 визначено, що НКРЕКП є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України;

– ч. 3 ст. 8 визначено, що Члени Регулятора призначаються на посади розпорядженням Кабінету Міністрів України;

змінено порядок утворення Конкурсної комісії, згідно з яким її утворює Кабінет Міністрів України. До складу Конкурсної комісії входять п'ять осіб: три особи – за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання

якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг; одна особа – за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері паливно-енергетичного комплексу; одна особа – за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері регіонального розвитку та житлово-комунального господарства.

Варто акцентувати, що Верховна Рада України узгодила з вимогами норм Конституції України деякі положення Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Але при цьому з'явилися інші норми, конституційність яких викликає сумнів. Йдеться про повноваження комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг визначати членів Конкурсної комісії для добору членів НКРЕКП, що може поставити під сумнів легітимність діяльності Регулятора як такого. Також не є зрозумілим врегулювання місця НКРЕКП у системі органів виконавчої влади, його підвідомчості та підзвітності, що, на думку автора, суперечить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [13].

Підсумовуючи вищевикладене, вважаємо, що прийняття Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та намагання узгодити його з вимогами норм Конституції України, є безумовно, вагомим кроком на шляху вдосконалення державного регулювання у сфері енергетики, однак ефективність та легітимність діяльності НКРЕКП значною мірою залежатиме від належного правового регулювання. Для цього, на думку автора, необхідно:

– виключити норму щодо повноважень комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг визначати членів Конкурсної комісії для добору членів НКРЕКП;

– прийняти постанову Кабінету Міністрів України, якою визначити порядок спрямування та координації Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади».

Література

1. Ващенко Ю.В. Національні комісії регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 137–139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pupch_2012_3_51.
2. Ващенко Ю.В. Організаційно-правові аспекти енергетичного регулювання в Україні в світлі Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Вип. 28. С. 105–108. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_28\(2\)_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_28(2)_30).
3. Ващенко Ю.В. Правовой статус регулятора в сфере электроэнергетики в Украине. *Энергетическое право*. 2008. № 2 (11). С. 27–29.
4. Ващенко Ю. Проблемы правового статуса Национальной комиссии регулирования рынка коммунальных услуг Украины. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2010. Вип. 85. С. 22–26. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2010_85_8.
5. Ващенко Ю.В. Совершенствование государственного регулирования в электроэнергетике: опыт Украины и других стран. *Энергетика и право / Под ред. П.Г. Лакно*. 2-й вып. Москва : Новая правовая культура, 2009. С. 256–261.
6. Конституційний Суд України: Висновок від 16 грудня 2019 р. № 7-в/2019. *Офіційний вісник України*. 2020. № 4. Том 2. Ст. 462.
7. Конституційний Суд України : Рішення від 13 червня 2019 року № 5-р/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 56. Ст. 50.
8. Мельник Р.С., Петров Є.В. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. С. 214–219.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 19.12.2019 р. № 394-IX. *Офіційний вісник України*. 2020. № 4, том 2. Ст. 342.
10. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 94. Ст. 7.
11. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 49. Ст. 9.
12. Про ринок природного газу : Закон України від 09.04.2015 р. № 329-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 37. Ст. 67.
13. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 38. Ст. 1696.
14. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншою стороною. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75, том 1. Ст. 83.

References

1. Vashchenko Y. (2012). Natsionalni komisii regulyuvannya pryrodnykh monopoliy v systemi organiv derzhavnoyi vlady v Ukraini [National commissions for the regulation of natural monopolies in the system of public authorities in Ukraine]. *Pivdennoukrainskiy pravnychyy chasopys – South Ukrainian Law Journal*, 3, 137–149. [in Ukrainian]
2. Vashchenko Y. (2014). Organizatsiyno-pravovi aspekty energetychnogo regulyuvannya v Ukraini v svitli Ugody pro asotsiatsiyu z Evropeyskym Soyuzom [Organizational and legal aspects of energy regulation in Ukraine in the light of the Association Agreement with the European Union]. *Naukovyy visnyk Uzhgorodskogo natsionalnogo universytetu. Seriya: Pravo – Scientific Bulletin of Uzhhorod National University. Series: Law*, issue 28, 105–108. [in Ukrainian]
3. Vashchenko Y. (2008). Pravovoy status regulyatora v sfere elektroenergetiki v Ukraine [Legal status of the regulator of electricity in Ukraine]. *Energeticheskoye pravo – Energy Law*, 2(11), 27–29 [in Russian]
4. Vashchenko Y. (2010). Problemy pravovogo statusu Natsionalni komisii regulyuvannya rynku komunalnykh poslug Ukrainy [Problems of legal status of National Utilities Regulatory Commission of Ukraine]. *Visnyk Kyivskogo natsionalnogo universytetu imeni Tarasa Shevchenka. Yurydychni nauky – Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Legal sciences*, issue 85, 22–26. [in Ukrainian]
5. Vashchenko Y. (2009) Sovershenstvovaniye gosudarstvennogo regulirivaniya v elektroenergetike: opyt Ukrainy i drugikh stran [Improving state regulation in the electric power industry: experience of Ukraine and other countries]. P.G. Lakhno (Eds.), *Energetika i pravo – Energy & Law*, issue 2, (pp 256–261). Moscow: Novaya pravovaya kultura. [in Russian]

6. Konstytitsiynny Sud Ukrainy: vysnovok vid 16 grudnya 2019 roku # 7-v/2019 [Constitutional Court of Ukraine: conclusion # 7-v/2019 (2019, December, 16). (2020). *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 4, Vol. 2, p. 462. [in Ukrainian]
7. Konstytitsiynny Sud Ukrainy: rishennya vid 13 chervnya 2019 roku # 5-r/2019 [Constitutional Court of Ukraine: decision # 5-r/2019 (2019, June, 13). (2019) *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 56, p. 50. [in Ukrainian]
8. Melnyk R.S., Petrov Y.V. (2012) Fantom u systemi organiv derzhavnoyi vlady abo do pytannya pro pravovyy status natsionalnykh komisiy regulyuvannya pryrodnykh monopoliy [Phantom in the system of public authorities or the question of the legal status of national commissions for the regulation of natural monopolies]. *Visnyk Zaporizkogo natsionalnogo universitetu – Bulletin of Zaporizhia National University*, 1(1), pp. 214–219. [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy schodo zabezpechennya konstytutsiynnykh pryntsypiv u sferakh enerhyetyky ta komunalnykh poslug vid 19.12.2019 r. № 394-IX [Law of Ukraine On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning Ensuring Constitutional Principles in the Spheres of Energy and Communal Services from December 19 2019 № 394-IX]. (2020). *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 4, Vol. 2, p. 342. [in Ukrainian]
10. Pro Natsionalnu komisiyu scho zdiysnyuye derzhavne regulyuvannya u sferakh enerhyetyky ta komunalnykh poslug: Zakon Ukrainy vid 22.09.2016 r. № 1540-VIII [Law of Ukraine On National Energy and Utilities Regulatory Commission from September 22 2016 №1540-VIII]. (2016). *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 94, p. 7. [in Ukrainian]
11. Pro rynek elektrychnoyi energiyi: Zakon Ukrainy vid 13.04.2017 r. № 2019-VIII [Law of Ukraine On Electricity Market from April 13 2017 № 2019-VIII]. (2017). *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 49, p. 9. [in Ukrainian]
12. Pro rynek pryrodnogo gazu: Zakon Ukrainy vid 09.04.2015 r. № 329-VIII [Law of Ukraine On Natural Gas Market from April 09 2015 № 329-VIII]. (2015). *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 37, p. 67. [in Ukrainian]
13. Pro tsentralni organy vykonavchoyi vlady: Zakon Ukrainy vid 17.03.2011 r. № 3166-VI [Law of Ukraine On Central Executive Authorities from March 17 2011 № 3166-VI] (2011) *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 38, p. 1696. [in Ukrainian]
14. Uгода pro asotsitsiyu mizh Ukrainoyu, z odniyei storony ta Evropeyskyp Soyuzom, Evropeyskym spivtovarystvom z atomnoyi energiyi i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony [Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and their member states, of the one part, and Ukraine, of the other part] (2014) *Ofitsiynny visnyk Ukrainy – Official Bulletin of Ukraine*, 75, Vol. 1, p. 83. [in Ukrainian].