

“20” листопада 2024 № 4835/1

Комітет Верховної Ради України
з питань екологічної політики та
природокористування

Комітет Верховної Ради України
з питань енергетики та житлово-
комунальних послуг

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

на проєкт Закону «Про внесення змін до законів України щодо
об'єднання ринків електричної енергії України та Європейського
Союзу» (реєстр. № 12087 від 02.10.2024)

1. Проєкт Закону «Про внесення змін до законів України щодо об'єднання ринків електричної енергії України та Європейського Союзу», реєстраційний № 12087 (далі – законопроект № 12087), внесений 2 жовтня 2024 року на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Жупаниним А.В., Герусом А.М., Совсун І.Р., Хлапуком М.М., Костюхом А.В., Припутень Д.С.

2. Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту № 12087.

Як убачається з пояснювальної записки, законопроект № 12087 розроблений з метою створення законодавчого підґрунтя для повної ринкової інтеграції України як Договірної Сторони Енергетичного Співтовариства до єдиного європейського ринку електричної енергії на основі принципу взаємності шляхом транспозиції та подальшої імплементації інтеграційного пакета актів законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики (далі – Інтеграційний пакет). Впровадження Інтеграційного пакета також спрямоване на здійснення економічно ефективного переходу до використання чистих та сталих джерел енергії з одночасним забезпеченням безпеки постачання та доступності електричної енергії для всіх споживачів.

Інтеграція українського ринку електричної енергії до європейського ринку електричної енергії сприятиме підвищенню безпеки постачання електричної енергії, що є вкрай важливим в умовах пошкодження енергетичної інфраструктури внаслідок збройної агресії Російської Федерації.

Транспозиція та імплементація Інтеграційного пакета є передумовою для сполучення ринків України та ЄС, що, зокрема, передбачає оптимізацію розподілу та використання пропускної спроможності міждержавних перетинів, скоординований розрахунок цін на ринках «на добу наперед» та внутрішньодобових ринках та формування відповідних цінових сигналів для здійснення інвестицій у розвиток міждержавних пропускних спроможностей. При цьому, зважаючи на те, що нормативні положення закону (проекту Закону) не повинні містити зайвої деталізації, передбачається, що повна транспозиція положень Інтеграційного пакета буде завершена після прийняття усіх відповідних підзаконних нормативно-правових актів, передбачених у проекті Закону.

У свою чергу, вчасне сполучення ринків (до кінця 2025 року) є передумовою для отримання звільнення від застосування механізму вуглецевого коригування (далі – СВАМ), пов'язаного з імпортом електричної енергії до ЄС з третіх країн.

Таким чином, належне та вчасне впровадження Інтеграційного пакета є необхідним як для виконання міжнародних зобов'язань України, так і для подальшого розвитку ринку електричної енергії та європейської інтеграції.

3. Зміст законопроекту № 12087.

Проектом Закону передбачається імплементація положень acquis Енергетичного Співтовариства шляхом внесення змін до деяких законів України, насамперед до Закону України «Про ринок електричної енергії».

Так, згідно із пояснювальною запискою до законопроекту №12087, розробниками законопроекту пропонуються наступні зміни до Закону України «Про ринок електричної енергії»:

1) значне доповнення та уточнення термінології з метою приведення у відповідність до актів законодавства Енергетичного Співтовариства;

2) ключові положення, необхідні для нормативно-правового забезпечення регіональної інтеграції ринків та співпраці на регіональному рівні:

– визначення ролі Агентства Європейського Союзу з питань співробітництва енергетичних регуляторів (далі – ACER) на українському ринку електричної енергії, а саме передбачена обов'язковість рішень ACER для Регулятора та учасників ринку, зокрема з питань функціонування міждержавних ліній електропередачі між Україною та державами-членами ЄС, необхідність урахування висновків та рекомендацій ACER Регулятором та учасниками ринку, яким такі висновки та рекомендації спрямовані, можливість оскарження рішень ACER;

– доповнення та уточнення завдань та повноважень Регулятора щодо регіональної та двосторонньої співпраці з ACER, Радою регуляторних органів Енергетичного Співтовариства (далі – ECRB), регуляторними органами держав-членів ЄС та Договірних Сторін Енергетичного Співтовариства; забезпечення виконання рішень ACER та ECRB, спільне виконання функцій, пов'язаних із функціонуванням регіону функціонування енергетичних систем та моніторингом діяльності регіональних координаційних центрів;

– введення в українське законодавство поняття загальноєвропейських, регіональних та національних правил, порядків, умов, методик (методологій) (terms and conditions or methodologies, TCM), що відповідно до актів законодавства Енергетичного Співтовариства застосовуються та/або розробляються операторами систем передачі та/або номінованими операторами ринку і затверджуються ACER, ECRB або Регулятором (зокрема, проектом Закону закріплюється повноваження Регулятора затверджувати та підтримувати актуальність переліку загальноєвропейських та регіональних TCM, обов'язковість застосування учасниками ринку загальноєвропейських TCM, затверджених ACER, обов'язок оператора системи передачі та номінованого(-их) оператора(-ів) ринку щодо розроблення та узгодження регіональних TCM, проведення консультацій із зацікавленими сторонами та подання регіональних TCM на затвердження Регулятору);

3) основні правові, організаційні та технічні умови сполучення ринків «на добу наперед» та внутрішньодобових ринків, функції, права та обов'язки номінованого оператора ринку як суб'єкта, що забезпечує сполучення ринків, а також вимоги щодо призначення номінованого оператора ринку, визначення основних функцій центрального контрагента та торгового агента;

4) закріплення положень щодо можливості міждержавного балансування, транскордонного обміну та/або спільного використання резервів потужності для регулювання частоти, а також пов'язані з цим додаткові функції, права та обов'язки оператора системи передачі як суб'єкта, що забезпечує балансування енергосистеми та операційну безпеку;

5) впровадження механізму планування готовності до ризиків порушення безпеки постачання електричної енергії, запобігання та подолання криз в електроенергетиці, визначення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному комплексі, компетентним органом, що відповідає за виконання завдань, пов'язаних із запобіганням та подоланням криз в електроенергетиці;

6) можливості запровадження механізмів забезпечення потужності, які застосовуються з метою усунення проблем із достатністю ресурсів, виявлених під час оцінки достатності ресурсів;

7) посилення заходів захисту споживачів, зокрема шляхом введення концепції енергетичної бідності, зміни підходу до захисту вразливих споживачів (через допомогу у впровадженні заходів з енергетичної ефективності, забезпечення ширшого доступу споживачів до відновлюваних джерел енергії, а також інші заходи в межах загальної соціальної політики), визначення умов державного втручання у встановлення цін на постачання електричної енергії, встановлення мінімальних вимог до платіжних документів (рахунків) та платіжної інформації, створення інструментів порівняння пропозицій електропостачальників;

8) посилення ролі споживачів, зокрема через розширення можливостей для споживачів щодо використання ресурсів реагування попиту (самостійно, через агрегатора, шляхом надання послуг із гнучкості), врегулювання можливості укладення договору з динамічною ціною, введення концепції громадського енергетичного об'єднання.

Проектом Закону також *передбачені зміни до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»*, якими доповнюються та уточнюються чинні положення, що регламентують завдання та повноваження Регулятора на ринку електричної енергії, а також *зміни до Законів України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів», «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про публічні закупівлі» з метою узгодження з основними змінами до Закону України «Про ринок електричної енергії».*

4. Правове обґрунтування науково-консультативного висновку.

В Україні визнається і діє принцип верховенства права (стаття 8 Конституції України). Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. У разі виникнення колізії між нормами Конституції України та будь-якими іншими нормативно-правовими актами мають застосовуватися саме норми Конституції.

Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України. Вказані норми регламентуються статтею 9 Конституції України.

За загальним правилом усі нормативно-правові акти мають відповідати Основному Закону України, покликані розвивати його зміст і забезпечувати ефективне застосування.

Закони мають відповідати встановленому Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод стандарту, який вимагає достатньо чіткого

формулювання правових норм у тексті нормативно-правових актів. Закон має переслідувати легітимну мету.

Конституційний Суд України зазначає, що юридичну визначеність слід розуміти через такі її складові елементи: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування) (абзац п'ятий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 січня 2020 року № 1-р/2020).

Реформи фундаментальних державних інститутів необхідно проводити лише після належного аналізу поточної ситуації та можливого впливу нового законодавства, що свідчить про необхідність запропонованих змін. Вони повинні бути прийняті після консультацій з основними зацікавленими сторонами на основі принципів прозорості та всеосяжності, і їх внесок має бути важливим для підготовки збалансованого та ефективного законодавства у цих галузях.

За результатами проведеного аналізу законопроекту № 12087, вважаємо за доцільне надати наступні висновки та зауваження.

I. Щодо змін до Закону України «Про ринок електричної енергії» (далі – Закону).

Щодо якості нормативно-правової техніки законопроекту № 12087 в частині пропонованих змін до Закону слід зауважити наступне.

Аналізований проєкт містить низку положень, які не відповідають загальним вимогам законодавчої техніки і породжують правову невизначеність. Проблема полягає у способі трансформації міжнародних приписів у національні правові норми – формулювання часто є декларативними, містять широкі оціночні поняття та надмірну дискрецію органів влади. Це створює передумови для суб'єктивного прийняття рішень, юридичної непередбачуваності і підвищеного ризику судових спорів.

Слід зазначити, що відповідно до усталених принципів законодавчої техніки, законодавчий текст повинен забезпечувати:

- однозначність тлумачення;
- юридичну визначеність – чіткість прав і обов'язків, їх зміст й межі застосування;
- достатню конкретність – наявність критеріїв, порогів, методик та строків;
- обґрунтованість делегування – чітке визначення меж компетенцій і процедур, за яких делегування здійснюється;
- механізми прозорості та підзвітності – вимоги щодо оприлюднення, обґрунтування рішень і можливості оскарження;
- відповідність меті нормативного регулювання – формулювання має відповідати завданню норми й не бути надто загальним.

Ураховуючи зазначене, варто зауважити, що законопроект № 12087 містить наступні недоліки:

1) надмірна декларативність і широкі оціночні терміни (наприклад, «значно», «значних», «значного погіршення»), що унеможлиблює однозначне тлумачення й застосування норм.

2) часте застосування слова «може» без встановлення чітких критеріїв делегує широкі дискреційні повноваження без процедурних запобіжників (зокрема, це стосується пункту 67 частини першої статті 1 Закону у редакції проекту, пункту 76 частини першої статті 1 Закону у редакції проекту, пункту 137 частини першої статті 1 Закону у редакції проекту, частини четвертої статті 19 Закону у редакції проекту, оновленої частини восьмої статті 19-1 Закону у редакції проекту, частини четвертої статті 30-3 Закону у редакції проекту, частини першої статті 61 Закону у редакції проекту, частини третьої статті 61 Закону у редакції проекту).

З метою усунення вказаних недоліків рекомендуємо:

1) систематизувати дефініції: включити розділ з чіткими визначеннями ключових понять і критеріїв, використовуваних у законі.

2) конкретизувати оціночні формулювання: замінити загальні терміни на кількісні або критерійні показники (пороги у відсотках або в абсолютних одиницях; перелік індикаторів).

3) обмежити дискрецію: там, де вжито «може», визначити конкретні підстави, умови та межі застосування цього права або зобов'язати орган ухвалювати рішення на підставі затвердженої методики.

Щодо змін до законодавства у частині понятійного апарату, запропонованих законопроектом № 12087 необхідно зазначити наступне.

Низка законодавчих визначень у законопроекті № 12087 відрізняється від термінології та змісту понять, закріплених у Директиві (ЄС) 2019/944 та Регламенті (ЄС) 2019/943. Це створює ризики непорозумінь при транспозиції європейських норм і ускладнює інтеграцію національного ринку електроенергії з внутрішнім ринком ЄС. Рекомендується забезпечити термінологічну гармонізацію із зазначеними актами або, за наявності обґрунтованих національних особливостей, прямо зазначати про відмінності та підґрунтя їх запровадження.

Зокрема, у законопроекті № 12087 пропонується визначення поняття «агрегація» та пов'язаних визначень (пункти 2, 3, 4 оновленої частини першої статті Закону). Визначення агрегації у законопроекті фокусується на суб'єкті, «який здійснює діяльність», натомість у Директиві (ЄС) 2019/944 агрегація визначається як функція, що може виконуватися фізичною або юридичною особою. У проекті також є певна невизначеність у формулюванні понять «агрегатор», «агрегована група» та «учасник ринку», що створює ризик дублювання та колізій між визначеннями.

Тому, доречно надати таке визначення «агрегації», яке буде найбільш наближеним до визначення цього поняття, закріпленого у Директиві (ЄС) 2019/944.

Крім того, необхідно уніфікувати визначення «учасник ринку», чітко зазначивши, що агрегатор є учасником ринку тільки в частині виконання функції агрегації, та уникнути надмірного повторення однакових ознак у кількох визначеннях.

У законопроекті № 12087 вжито формулювання «вартість втраченого навантаження» (пункт 20 оновленої частини першої статті 1 Закону), тоді як у Регламенті (ЄС) 2019/943 використовується усталений термін «цінність втраченого навантаження» (value of lost load, VOLL). Різниця в термінах може призвести до неоднозначного розуміння економічної природи показника (оцінка willingness-to-pay, а не ринкова «ціна»).

Також, у законопроекті № 12087 використано термін «громадське енергетичне об'єднання» (пункт 32 оновленої частини першої статті 1 Закону), тоді як у Директиві (ЄС) 2019/944 вживається поняття «громадська енергетична спілка» (energy community). Водночас, існує розбіжність за ознаками: у Директиві підкреслюється ефективний контроль членів і головна мета – надання суспільних благ (не отримання прибутку), тоді як законопроект містить більш загальне формулювання «суспільні інтереси» і не уточнює питання прибутковості/неприбутковості.

У редакції статті 58-2 законопроекту № 12087 передбачено, що громадське енергетичне об'єднання може створюватися за різними законодавчими формами (зокрема як неприбуткова організація), але при цьому відсутній чіткий механізм застосування норм щодо організацій, які за своєю формою можуть бути прибутковими (зокрема малі/середні підприємства). Це створює ризик неповної реалізації прав та обов'язків таких об'єднань та незавершеності перехідних механізмів.

Крім того, частина положень про діяльність громадських енергетичних об'єднань, що містяться у оновленій статті 58-2 Закону, відсилає до інших законів (наприклад, Закону України «Про громадські об'єднання», Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку»), але ці акти не містять спеціалізованих норм для регулювання енергетичної діяльності, що створює правову прогалину.

Вище викладене обумовлює необхідність проведення комплексної термінологічної редакції наданих у законопроекті визначень із приведенням усіх взаємопов'язаних понять у відповідність одне з одним і з посиланнями на відповідні положення Директиви/Регламенту. Крім того, рекомендуємо у пояснювальній записці до законопроекту окремо обґрунтувати відмінності від європейських актів (за наявності) та можливі наслідки цих відмінностей.

Отже, за результатами аналізу змісту законопроекту № 12087 можна констатувати, що недоліки, виявлені у понятійному апараті законопроекту, мають системний характер і можуть призвести до проблем у застосуванні закону на практиці. Усунення зазначених недоліків потребує комплексного підходу: узгодження термінології з європейським законодавством, чіткого формулювання понять і забезпечення механізмів їх реалізації (перехідні положення, методології, вимоги до установчих документів).

Окремої уваги потребує оновлена редакція частини другої статті 2 Закону передбачає, що «основні умови діяльності учасників ринку електричної енергії та взаємовідносин між ними визначаються нормативно-правовими актами, що регулюють впровадження цього Закону, нормативно-правовими актами, що підлягають застосуванню згідно із актами законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, та рішеннями Ради міністрів Енергетичного Співтовариства». Проте слід зазначити, що акти європейського права в Україні не діють безпосередньо – їх потрібно імплементувати в національне законодавство, тож таке положення потребує уточнення щодо порядку застосування й імплементації.

Нова редакція частини сьомої статті 15 Закону дає Регулятору право укладати угоди про співпрацю з регуляторами ЄС і держав-сторін Співтовариства. Проте аналогічна компетенція вже закріплена в пункті 8 частини другої статті 17 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (право укладати угоди з іноземними та міжнародними органами). Отже, необхідне обґрунтування або конкретизація нової норми, щоб уникнути дублювання та колізій (наприклад, визначити типи угод, межі повноважень, порядок погодження і оприлюднення).

Слід також більш детально зупинитись на положеннях оновленої статті 61 «Захист вразливих споживачів та енергетична бідність» Закону, якими передбачається, що захист здійснюється через соціальну політику, державне регулювання цін або інші заходи, встановлені Кабміном. До переліку заходів входять: категоризація вразливих споживачів; порядок їхнього обліку; моніторинг і контроль належності до категорій; спеціальні заходи проти відключень у визначені періоди; обсяг адресної допомоги; а також – можливість підтримки підвищення енергоефективності для подолання енергетичної бідності, якщо вона виявлена. Для встановлення масштабу енергетичної бідності передбачено оцінку Кабміну, за результатами якої до національного плану з енергетики та клімату включається мета зі зниження енергетичної бідності та відповідні політики. Разом з тим, залишається незрозумілим, які саме категорії отримуватимуть адресну допомогу, а які – підтримку з енергоефективності; чи ці заходи сумісні чи виключають одне одного; у проекті відсутнє визначення «енергетичної бідності», а формулювання «значна кількість вразливих споживачів» є розмитим і потребує чітких кількісних критеріїв.

II. Щодо змін до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Законопроектом № 12087 пропонується доповнити частину першу статті 17 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» пунктом 4, який надає Регулятору повноваження затверджувати мінімальні вимоги до платіжних документів (рахунків) та платіжної інформації споживачам.

Водночас це питання вже врегульоване чинним законодавством: відповідно до положень пункту 3 частини першої статті 17 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» Регулятор наділений повноваженнями розробляти і затверджувати нормативно-правові акти (зокрема, правила роздрібного ринку), а діючі Правила роздрібного ринку електричної енергії, затверджені постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 14 березня 2018 року №312 містять положення про порядок розрахунків і платіжні документи (розділ IV). Отже, доречно обґрунтувати унікальний предмет регулювання запропонованої у законопроекті № 12087 норми, або, у разі неможливості такого обґрунтування, виключити її.

III. Щодо змін до Закону України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів».

Законопроектом № 12087 запропоновано нову редакцію частини першої статті 1 Закону України «Про ринок електричної енергії», зокрема, у пропонованій редакції статті наявний пункт 164, яким надається визначення поняття «станція зарядки електромобілів (електрозарядна станція)» як «пристрій (пересувний чи стаціонарний), призначений для заряджання або заміни систем акумуляування електричної енергії (аккумуляторних батарей) електромобілів». У зв'язку з цим, законопроектом пропонується виключити абзац 12 частини першої статті 1 Закону України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів».

Вважаємо недоцільним виключення абзацу 12 частини першої статті 1 Закону України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів», оскільки визначення, закріплене в цьому Законі, є більш детальним і охоплює випадки та типи транспортних засобів, що не відображені у проєктній редакції. Крім того, дія Закону поширюється на відносини, пов'язані з використанням електротранспорту та створенням і експлуатацією відповідної інфраструктури (частина перша статті 2), отже вилучення терміну «станція зарядки електромобілів (електрозарядна станція)» є необґрунтованим.

Рекомендується залишити існуюче визначення в понятійному апараті Закону України «Про деякі питання використання транспортних засобів, оснащених електричними двигунами, та внесення змін до деяких законів

України щодо подолання паливної залежності і розвитку електрозарядної інфраструктури та електричних транспортних засобів» або, якщо метою є уніфікація термінів, узгодити обидва нормативні акти шляхом скоординованої редакції, яка зберігатиме повноту й однозначність поняття. Це дозволить уникнути колізій та прогалин у законодавстві щодо регулювання інфраструктури зарядних станцій.

Варто зазначити, що є ряд техніко-юридичних зауважень до законопроекту № 12087:

- 1) у назві проєкту після слова «до» слід вставити «деяких»;
- 2) порушено вимогу щодо хронології розміщення переліку законодавчих актів, до яких вносяться зміни;
- 3) законопроект про внесення змін до законодавчих актів не повинен містити перехідних положень згідно з нормами законодавчої техніки.

5. Висновки.

Проект Закону №12087 містить важливі й своєчасні положення для інтеграції українського ринку електричної енергії з ринком ЄС та посилення енергетичної безпеки, проте низка норм сформульована декларативно, має термінологічні розбіжності і надмірну дискрецію, що створює ризики правової невизначеності.

Водночас для практичної імплементації необхідне доопрацювання тексту законопроекту: уніфікувати термінологію з європейськими актами, конкретизувати критерії й межі делегування повноважень та усунути техніко-юридичні недоліки. Рекомендується доопрацювати проєкт Закону з урахуванням наведених зауважень.

**Ректор,
доктор юридичних наук, професор**



Кирило МУРАВЬОВ

**Професор кафедри теорії держави
і права та конституційного права,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**

Анатолій ПОДОЛЯКА