Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

МАУП

The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

2, Frometivs`ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

"28" липня 2025 № 2703/1

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

Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування

НАУКОВО-ПРАВОВИЙ ВИСНОВОК

щодо проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії»

(реєстр. № 13219 від 28.04.2025)

1. Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії», реєстраційний номер № 13219 від 28 квітня 2025 року (далі – законопроєкт № 13219), внесений 28 квітня 2025 року на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Герусом А. М., Бондаренком О. В., Кітом А. Б., Гриб В. О., Козирем С. В. та іншими народними депутатами України.

2. Обґрунтування необхідності прийняття законопроєкту № 13219.

Як убачається з пояснювальної записки, законопроєкт № 13219 розроблений з метою досягнення цілей Національного плану з енергетики та клімату на період до 2030 року (НПЕК), схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 червня 2024 р. № 587-р, та Національного плану дій з відновлюваної енергетики на період до 2030 року (НПДВЕ), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 761-р,

розвитку відновлюваної енергетики. Зокрема, до 2030 року Україна має досягти частки 29,4% відновлюваних джерел енергії у валовому кінцевому споживанні електричної енергії, що потребує залучення приблизно 11 млрд доларів США приватних інвестицій. У зв'язку з цим, Кабінетом Міністрів України оголошено про проведення пілотних аукціонів з розподілу квоти підтримки виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел енергії у відповідності до чинної процедури, визначеної Законом України «Про альтернативні джерела енергії».

Автори законопроєкту зауважують, що проведення пілотних аукціонів дозволило протестувати технічну платформу для запуску та проведення відповідних аукціонів. У той же час, аналіз результатів їх проведення показав низьку зацікавленість інвесторів щодо участі у відповідних аукціонах та потребу в удосконаленні аукціонної моделі підтримки.

З огляду на викладене, з метою забезпечення успішного проведення подальших аукціонів існує необхідність внесення змін до діючого законодавства України щодо удосконалення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії з урахуванням кращих світових практик та фактичної ситуації, що складася в енергетичному секторі України і на ринку електричої енергії.

У свою чергу, варто зазначити, що на 10-ому засіданні підкомітету III кластеру Угоди про асоціацію з питань економічного та іншого галузевого співробітництва: Енергетика, транспорт, навколишнє середовище, боротьба з кліматом і цивільний захист, яке відбулось 03.12.2024 у Брюсселі, представниками Європейської Комісії було проінформовано про необхідність внесення змін до діючого законодавства України щодо удосконалення аукціонної моделі підтримки відновлюваної енергетики до початку проведення відповідних аукціонів у 2025 році.

Як убачається з пояснювальної записки, Законопроект спрямований на підвищення ефективності конкурентної моделі підтримки розвитку відновлюваної енергетики шляхом удосконалення процедури організації та проведення аукціонів з розподілу квоти підтримки виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел енергії.

3. Зміст законопроєкту № 13219.

Проєктом Закону передбачається внесення змін до деяких законів України, насамперед до законів України «Про альтернативні джерела енергії», «Про ринок електричної енергії», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Так, законопроєктом № 13219 пропонується:

- впровадження механізму підтримки для переможців аукціонів з розподілу квот підтримки відновлюваної енергетики у вигляді «чистої» премії замість контрактів на різницю на період до 31.12.2029;
- усунення юридичної невизначеності у застосуванні норми щодо максимальної частки річної квоти підтримки на одного суб'єкта господарювання

у разі оголошення Кабінетом Міністрів України додаткової квоти підтримки протягом року;

- перегляд положень стосовно обов'язкової частки квоти підтримки по окремим видам відновлюваної енергетики – сонячній, вітровій та іншій (біомаса, біогаз, мала гідроенергетика);
- впровадження нового фінансового інструменту гарантування реалізації проєктів відновлюваної енергетики учасниками аукціонів у вигляді фінансового забезпечення, наданого безпосередньо Гарантованому покупцю, як додаткової альтернативи банківській гарантії;
- продовження терміну дії аукціонів з розподілу квот підтримки з 01.01.2030 до 31.12.2034;
- зниження фінансового навантаження на учасників аукціону шляхом зменшення розміру банківської гарантії: до укладення договору переможця аукціону з Гарантованим покупцем з 15 євро до 10 євро за кожний кіловат потужності, при продовженні строку будівництва та введення об'єкта електроенергетики в експлуатацію з 30 до 10 євро за кожний кіловат потужності;
- усунення прогалини, пов'язаної зі складністю забезпечити повну відповідність встановленої потужності об'єкта енергетики обсягу квоти, яку набув переможець за підсумками аукціону через технічні особливості генеруючого обладнання. З цією метою уведено допустиме відхилення фактичної встановленої потужності об'єкта в межах 10% відносно величини потужності, щодо якого переможець аукціону набув право на підтримку. Водночас, для уникнення перевитрат зі сторони гарантованого покупця, передбачено обмеження щодо обсягу надання послуги за механізмом ринкової премії відповідно до потужності, яку переможець набув на аукціоні;
- удосконалення механізму видачі та обігу гарантій походження електричної енергії з відновлюваних джерел енергії у відповідності до вимог Європейського законодавства з метою забезпечення подальшого визнання українських гаранті походження в країнах ЄС;
- забезпечення можливості приєднувати установки зберігання енергії в рамках механізму cable pooling.

4. Правове обґрунтування науково-правового 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 України.

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 законопроєкту № 13219 вважаємо за доцільне надати такі висновки та зауваження.

І. Щодо змін до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» (далі в цьому пункті – Закон).

1.1. Законопроєктом передбачається доповнити частину восьму статті 9^3 Закону новим абзацом третім, відповідно до якого частину восьму викласти в такій редакції: *«Річна квота підтримки розподіляється на частки за окремими альтернативними джерелами енергії:*

для об'єктів електроенергетики або черг (пускових комплексів) об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання, розмір такої частки не може становити менше 5 відсотків;

*для об'єктів електроенергетики або черг (пускових комплексів) об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання разом з установками зберігання енергії, розмір такої частки не може становити менше 10 відсотків. Потужність такої установки зберігання енергії повинна становити не менше 80% від встановленої потужності генеруючих установок, що виробляють електричну енергію з енергії сонячного випромінювання відповідного об'єкта електроенергетики або черги (пускового комплексу) об'єкта енергетики, а її ємність повинна бути не меншою, ніж 2 кВт*год на кожну 1 кВт встановленої потужності зазначених генеруючих установок. Необхідною умовою такого аукціону є визначення денних часових інтервалів, протягом яких суб'єкт господарювання може набути право на підтримку щодо об'єкта електроенергетики або черги його будівництва (пускового комплексу) за результатами відповідного аукціону, які б передбачали*

відсутність підтримки за механізмом ринкової премії протягом двох годин підряд у період з 10-ї до 16-ту години доби;

для об'єктів електроенергетики або черг (пускових комплексів) об'єктів електроенергетики, що виробляють електричну енергію з енергії вітру, розмір такої частки не може становити менше 5 відсотків;

для об'єктів електроенергетики або черг їх будівництва (пускових комплексів), що виробляють електричну енергію з інших видів альтернативних джерел енергії (крім енергії вітру, енергії сонячного випромінювання, доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії - вироблену лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), розмір такої частки не може становити менше 5 відсотків».

Варто зауважити, що з наведених положень випливає, що сонячні електростанції, які одночасно оснащені установками для акумулювання (зберігання) надлишкової виробленої електроенергії, повинні мати системи зберігання, здатні акумулювати не менше 80 відсотків потужності відповідної станції. Такий підхід спрямований на стимулювання гнучкості енергосистеми та зниження ризиків надлишкової генерації в денні години пікового виробництва сонячної енергії, що відповідає загальним тенденціям інтеграції відновлюваних джерел у європейських енергетичних ринках. Водночас запровадження жорстких технічних параметрів (80 % потужності та 2 кВт·год/кВт) без належного обґрунтування породжує питання щодо майбутньої вартості установок зберігання енергії та, відповідно, щодо рівня ціни електричної енергії, виробленої на таких об'єктах.

У контексті викладеного слід зазначити, що в супровідних документах до проєкту відсутнє економічне та технологічне обґрунтування запропонованих положень із відповідними розрахунками впливу на інвестиційну привабливість проєктів, на вартість електричної енергії для кінцевих споживачів, а також на баланс інтересів учасників ринку. Відсутність такого обґрунтування ускладнює оцінку пропорційності запропонованих вимог і може створювати ризики необґрунтованого зростання капітальних витрат інвесторів без гарантованого позитивного ефекту для енергосистеми.

1.2. У Проєкті Закону пропонується частину двадцять дев'яту статті 9^7 викласти в такій редакції: *«Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, має право відмовити у визнанні гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, виданих в державі, яка є Договірною Стороною Енергетичного Співтовариства або іншій країні, у разі наявності обґрунтованих сумнівів щодо їх достовірності, надійності або правдивості. У такому разі Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг має повідомити Європейську Комісію та/або Секретаріат Енергетичного Співтовариства про таку відмову та надати відповідні обґрунтування».*

Отже, законопроєктом пропонується наділити Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг,

правом відмовляти у визнанні гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел, виданих у державі — Договірній Стороні Енергетичного Співтовариства або в іншій країні, «у разі наявності обґрунтованих сумнівів щодо їх достовірності, надійності або правдивості». Одночасно Регулятор зобов'язується повідомляти про таку відмову Європейську Комісію та/або Секретаріат Енергетичного Співтовариства і надавати обґрунтування.

Пропонована зміна в цілому узгоджується з пунктом 9 статті 19 Директиви Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/2001, згідно з яким, «держави-члени повинні визнавати гарантії походження, видані іншими державами-членами згідно із цією Директивою, виключно як підтвердження елементів, зазначених у параграфі 1 і пунктах (a)-(f) першого підпараграфа параграфа 7. Держава-член може відмовитися визнавати гарантію походження, тільки якщо вона має належним чином обґрунтовані сумніви щодо її достовірності, надійності або правдивості. Держава-член повинна повідомити Комісію про таку відмову та надати її обґрунтування».

Водночас саме формулювання підстави відмови в проєкті відтворює оціночні категорії без розкриття їх змісту. Унаслідок цього межа між законною дискрецією Регулятора і свавіллям залишається невизначеною: учасник ринку не може заздалегідь передбачити, які факти чи обставини будуть кваліфіковані як «обґрунтовані сумніви», а отже — чи визнають його гарантію.

З погляду принципу правової визначеності, закріпленого в практиці Конституційного Суду України, правова норма повинна бути сформульована з достатньою чіткістю, щоб особа могла з розумною впевненістю розраховувати на правові наслідки своїх дій. Це безпосередньо випливає із вимоги «якості закону» як невід'ємного елемента верховенства права: закон має бути не лише доступним, але й передбачуваним у своєму застосуванні, унеможливлюючи свавілля державних органів чи суб'єктивне трактування розмитих дефініцій.

Слід зазначити Механічне перенесення оціночних формулювань Директиви без їх адаптації до вимог національної законодавчої техніки цього стандарту не забезпечує. Європейські стандарти правотворчості вимагають, щоб імплементація норм ЄС супроводжувалася створенням конкретних, зрозумілих для внутрішнього суб'єкта процедур, а не залишалася абстрактною декларацією.

Ураховуючи викладене, вбачається за доцільне або прямо встановити в Законі мінімальний перелік обставин, які можуть свідчити про недостовірність, ненадійність чи неправдивість гарантії походження, або передбачити обов'язок Регулятора затвердити прозорий і оприлюднений порядок оцінки таких сумнівів із можливістю оскарження рішення про відмову. Інакше повноваження, покликане захищати достовірність системи гарантій походження, саме створюватиме правову невизначеність для суб'єктів, які розраховують на їх визнання.

II. Щодо змін до Закону України «Про ринок електричної енергії» (далі в цьому пункті – Закон).

Законопроєктом передбачається абзац другий частини другої статті 65 Закону України «Про ринок електричної енергії» викласти в такій редакції: «*У разі перевищення обсягу електричної енергії, який може бути відпущений об'єктом електроенергетики або чергою його будівництва (пусковим комплексом), у кожному розрахунковому періоді (годині) згідно із встановленою потужністю електрогенеруючого обладнання, зазначеною в ліцензії на виробництво електричної енергії суб'єкта господарювання, якому встановлено «зелений» тариф, а також у разі відпуску електричної енергії об'єктом електроенергетики або чергою його будівництва (пусковим комплексом), що здійснюють виробництво електричної енергії з енергії сонячного випромінювання та якому встановлено «зелений» тариф, у період з 04.00 до 23.00 год з 01 квітня по 31 жовтня та з 06.00 до 21:00 з 01 листопада по 31 березня (крім електричної енергії відпущеної з установки зберігання енергії у складі такого об'єкта), гарантований покупець здійснює придбання обсягу такого перевищення за ціною вартості позитивного небалансу, яка склалася за відповідний розрахунковий період (годину), відповідно до правил ринку».*

Слід зауважити, що таке фіксування інтервалів на рівні закону спрямоване на обмеження обсягу підтримки в години пікового виробництва сонячної енергії та стимулювання більш гнучкого режиму роботи об'єктів. Водночас воно потребує узгодження з абзацом сьомим частини шостої статті 9^3 цього ж Закону, згідно з яким визначення денних часових інтервалів, протягом яких суб'єкт господарювання може набути право на підтримку щодо об'єкта електроенергетики або черги його будівництва (пускового комплексу) за результатами аукціону, віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України.

Закріплення конкретних годин безпосередньо в Законі звужує дискрецію Уряду, передбачену статтею 9^3, і може створювати колізію між загальним правилом про повноваження Кабінету Міністрів України встановлювати інтервали для аукціонної підтримки та спеціальним правилом статті 65 щодо обов'язків гарантованого покупця. З погляду законодавчої техніки доцільно або прямо вказати співвідношення цих норм (зокрема, чи інтервали, встановлені в статті 65, є обов'язковими для аукціонів і обмежують Уряд), або залишити визначення інтервалів виключно в компетенції Кабінету Міністрів України з установленням у законі лише загальних меж або критеріїв їх установлення. Інакше виникає ризик правової невизначеності щодо того, який орган і в якому порядку остаточно визначає часові рамки підтримки.

III. Щодо змін до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі в цьому пункті – Закон).

Законопроєктом № 13219 запропоновано внести зміни до статті 17, зокрема, частину другу доповнити пунктом 10^1 такого змісту: «*затверджувати та вносити зміни, з метою набуття Україною повноправного членства в Асоціації органів-емітентів (The Association of Issuing Bodies, AIB), до протоколу домену України - документу, який визначає порядок та особливості функціонування реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з*

відновлюваних джерел енергії, на території України, у межах якої здійснюються видача, обіг та погашення гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, з урахуванням вимог Асоціації органів-емітентів».

Слід зазначити, що зазначене повноваження запроваджується з метою набуття Україною повноправного членства в цій асоціації.

Вважаємо, що у цілому напрям наближення національного реєстру гарантій походження до стандартів AIB підтримується, оскільки він сприяє взаємному визнанню гарантій і розвитку транскордонного обігу. Водночас на сьогодні вже діє Порядок видачі, обігу та погашення гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 лютого 2024 року № 227. Цей Порядок детально регламентує механізми функціонування реєстру гарантій походження, реєстрації об'єктів електроенергетики або черг будівництва електричних станцій та генеруючих установок споживачів, видачі, обігу і погашення гарантій походження, а також проведення перевірок, що підтверджують виробництво електричної енергії з відновлюваних джерел.

У зв'язку з цим залишається невизначеним співвідношення між протоколом домену України, який Регулятор наділяється правом затверджувати, і вже чинним Порядком, затвердженим Урядом. З тексту проєкту не випливає, чи протокол домену є новим самостійним актом, що замінює або доповнює Порядок № 227, чи він є лише технічним документом, призначеним для взаємодії з AIB у межах уже встановленого правового режиму реєстру. Відсутність чіткого розмежування предметів регулювання створює ризик дублювання норм або колізії між актами різної юридичної сили, що суперечить вимогам законодавчої техніки щодо визначеності правового регулювання та однозначності компетенції органів.

У теорії нормопроектування такий дефект кваліфікується як розмивання міжінституційних меж правового регулювання та порушення принципу ієрархічної субординації актів. За загальновизнаними правилами законодавчої методології, запровадження нормативного інструменту «протокол домену» без чіткого визначення його природи у вертикальній структурі джерел права створює ризик «конкуренції регуляторних режимів». Це нівелює доктринальну вимогу щодо логічної несуперечності правової системи. Надання незалежному Регулятору дискреції формувати правила, які за предметом матеріального регулювання перетинаються із загальнообов'язковим актом вищого виконавчого органу (Уряду), утворює ситуацію нормативного дуалізму. Крім того, за своєю міжнародно-правовою природою протокол домену є специфічним техніко-процедурним документом інфраструктурного характеру, тоді як у вітчизняному правовому полі йому фактично делегуються ознаки квазінормативного акта. За таких умов руйнується системна єдність та координація нормативно-правового масиву, що прямо перешкоджає належній адаптації національного законодавства до стандартів Енергетичного Співтовариства та правил AIB.

специфічним техніко-процедурним документом інфраструктурного характеру, тоді як у вітчизняному правовому полі йому фактично делегуються ознаки квазінормативного акта. За таких умов руйнується системна єдність та координація нормативно-правового масиву, що прямо перешкоджає належній адаптації національного законодавства до стандартів Енергетичного Співтовариства та правил AIB.

Рекомендується прямо встановити в Законі правовий статус протоколу домену України, його співвідношення з Порядком, затвердженим Кабінетом Міністрів України, а також порядок внесення змін до чинного регулювання у разі набуття членства в AIB.

5. Висновки.

Проєкт Закону № 13219 містить важливі й своєчасні положення для інтеграції українського ринку електричної енергії з європейською системою гарантій походження та підвищення ефективності аукціонної моделі підтримки, проте низка норм створює деструктивну конкуренцію регуляторних режимів, має внутрішні колізії компетенцій органів та порушує правила законодавчої техніки, що створює ризики правової невизначеності.

Однак, для практичної імплементації необхідне доопрацювання тексту законопроєкту: чітко визначити техніко-процедурний статус «протоколу домену України» у співвідношенні з актами Уряду, уніфікувати підходи до визначення часових інтервалів підтримки, а також перенести тимчасові норми воєнного стану з перехідних положень проєкту до базового законодавства. Рекомендується доопрацювати проєкт Закону з урахуванням наведених зауважень.

Ректор,
доктор юридичних наук, професор **Кирило МУРАВЙОВ**

Професор кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права,
доктор юридичних наук, професор **Олег ГУБАНОВ**