



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 3508 від 20.05.2020
Народні депутати України
Є. Пивоваров та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання і водовідведення»

Законопроект передбачає внесення змін до законів України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» та «Про виконавче провадження» у частині приведення використовуваної термінології у відповідність до законів України «Про житлово-комунальні послуги» та «Про ринок електричної енергії», зміни дати, станом на яку визначається розмір заборгованості, що підлягає врегулюванню, фінансування видатків на погашення заборгованості з різниці у тарифах, що утворилася після 01.01.2016 станом на 01.05.2020, за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів тощо.

Метою прийняття законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці, є оновлення механізму врегулювання кредиторської заборгованості (реструктуризація, списання пені/штрафів) підприємств тепло-, водопостачання та водовідведення за енергоносії, яке забезпечить їх сталу роботу та отримання споживачами своєчасних та якісних комунальних послуг.

За результатами розгляду законопроекту Головне управління вважає за необхідне висловити щодо нього наступні міркування.

1. Загального характеру

Метою прийняття Закону України «Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії» (далі – Закон) було здійснення заходів щодо погашення заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, зокрема, проведення взаєморозрахунків шляхом погашення за рахунок видатків державного бюджету заборгованості з різниці в тарифах (ст. 4) та реструктуризації кредиторської заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій за спожитий природний газ, використаний станом на 1 липня 2016 року, не погашеної станом на 31 грудня 2016 року.

На виконання цього Закону Міністерством розвитку громад та територій України сформовано Реєстр теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості за спожиті енергоносії, до якого станом на 25.03.2020 включено 236 організацій¹.

На погашення різниці між фактичною вартістю теплової енергії, послуг з централізованого опалення, постачання гарячої води, централізованого водопостачання та водовідведення, постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню та/або іншим підприємствам теплопостачання, централізованого питного водопостачання та водовідведення, які надають населенню такі послуги, та тарифами, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування, Урядом у 2017 та 2018 роках з державного бюджету надавались субвенції місцевим бюджетам (постанови Кабінету Міністрів України від 18.05.2017 № 332, від 14.02.2018 № 110). Так, згідно з цими постановами у 2017 році сума субвенції становила 3,2 млрд. грн., у 2018 році – 1 млрд. гривень.

На думку Головного управління, заходи щодо врегулювання заборгованості, що передбачені Законом, за своєю правовою природою передбачають разовий характер проведення, що унеможливує зміну дати, станом на яку визначалась заборгованість для її врегулювання. У зв'язку із цим також відсутня потреба в уточненні термінології, використаної у Законі.

Для прийняття ж дієвого рішення щодо врегулювання заборгованості протягом *наступних періодів (утвореної після 2016 року)* вбачається доцільним у супровідних документах до законопроекту надати інформацію щодо: обсягу заборгованості з різниці в тарифах, яка існувала станом на 01.01.2016; обсягу погашення заборгованості за рахунок наданих субвенцій; обсягу заборгованості, що залишилась непогашеною; суми та питомої ваги реструктуризованої заборгованості, а також оцінку ефективності такого механізму, оскільки в разі, якщо передбачені Законом заходи не мали очікуваного позитивного ефекту, доцільність поширення їх дії на погашення заборгованості протягом наступних періодів вбачається сумнівною.

2. Щодо змін до Закону

2.1. З метою приведення термінології Закону у відповідність до Закону України «Про житлово-комунальні послуги» у тексті Закону застарілі назви комунальних послуг слід, на наш погляд, *замінити (а не доповнювати)* новими (зміни до ст. 1 Закону у визначенні поняття «заборгованість, що підлягає врегулюванню відповідно до цього Закону», до ч. 1 ст. 4, ч. 1 ст. 5 Закону, нова ст. 8 Закону). Аналогічні за змістом зауваження стосуються змін до Закону України «Про виконавче провадження».

¹ URL: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/zhkh/reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/reyestr-reyestr-pidpriyemstv-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti/reyestr-teplopostachalnih-ta-teplogeneruyuchih-organizatsiy-pidpriyemstv-tsentralizovanogo-vodopostachannya-ta-vodovidvedennya-shho-berut-uchast-u-protseduri-vregulyuvannya-zaborgovanosti-za-spozhit-2/>

2.2. В абз. 2 ст. 1 Закону визначення поняття «заборгованість, що підлягає врегулюванню відповідно до цього Закону» пропонується доповнити словами «(у тому числі у разі заміни сторони у зобов'язанні та/або у разі правонаступництва)». Вказане доповнення не відповідає принципу юридичної визначеності правової норми, оскільки є незрозумілим, про яке правонаступництво або заміну сторону у зобов'язанні йдеться.

2.3. Змінами до ч. 1 ст. 3 Закону пропонується встановити, що «участь у процедурі врегулювання заборгованості виключно відповідно до статті 4 цього Закону не потребує обов'язкового включення до реєстру». При цьому, Законом і, власне, проектом передбачається подальше ведення Мінрегіоном реєстру, однак включення до нього залишається обов'язковим для процедури реструктуризації.

2.4. Змінами до ч. 1 ст. 4 Закону передбачається, що *«підтвердження наявних станом на 1 травня 2020 року обсягів заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого опалення, послуги з постачання теплової енергії, послуги з централізованого постачання гарячої води, послуги з постачання гарячої води, послуги з централізованого постачання холодної води, послуги з централізованого водопостачання, послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), послуги з централізованого водовідведення, здійснюється територіальними комісіями з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах».*

На думку Головного управління, такий підхід не є логічним, оскільки реструктуризація полягає у розстроченні сплати боргу і здійснюється на підставі договорів між господарюючими суб'єктами. Проведення взаєморозрахунків щодо врегулювання заборгованості з різниці в тарифах передбачає бюджетні видатки. Визначення, по суті, сум бюджетних видатків без участі центральних органів виконавчої влади, лише на підставі підтвердження територіальних комісій з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах, не відповідає бюджетному законодавству України.

2.5. Змінами до ч. 1 ст. 4 Закону також пропонується встановити, що взаєморозрахунки проводяться у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, за рахунок видатків на погашення заборгованості з різниці в тарифах: з державного бюджету – для заборгованості, що утворилася станом на 1 січня 2016 року; з державного та місцевого бюджетів – для заборгованості, що утворилася після 1 січня 2016 року станом на 1 травня 2020 року. Джерело погашення такої заборгованості (державний та/або місцевий бюджети), а також обсяг видатків по кожному з бюджетів визначаються територіальними комісіями з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах. Під час визначення загального обсягу різниці у тарифах комісії повинні встановити, *з вини яких органів (центрального органів державної влади, НКРЕКП чи органів місцевого самоврядування) вона утворилася і на підставі цього зазначити джерело погашення.*

З цього приводу зауважимо, що наділення територіальних комісій з питань узгодження заборгованості з різниці в тарифах повноваженнями щодо

розпорядження коштами державного та місцевих бюджетів не передбачено бюджетним законодавством України.

Також до функцій таких комісій не може бути віднесено встановлення *вини* органів влади. Якщо ж комісією в процесі своєї діяльності будуть виявлені *порушення*, допущені під час затвердження тарифів, то наслідком цього має бути притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої чинним законодавством України, а не лише бюджетне покриття наслідків неправомірних дій.

2.6. Виключення абз. 2 ч. 4 ст. 4 та абз. 2 ч. 4 ст. 6 Закону, якими передбачено надання підприємствами гарантій на суму реструктуризації, видається необґрунтованим. У разі виключення цієї норми необхідним вбачається визначення іншого способу забезпечення виконання зобов'язань, який був би прийнятним для договорів реструктуризації.

Також потребує обґрунтування виключення ч. 9 ст. 5 Закону, якою передбачено укладання теплопостачальними та теплогенеруючими організаціями, які уклали договори про реструктуризацію заборгованості за спожитий природний газ, договорів реструктуризації заборгованості з побутовими споживачами.

2.7. Новою ст. 8 Закону передбачається встановлення мораторію на нарахування та стягнення електропостачальниками та постачальниками природного газу неустойки (штрафів, пені), інфляційних нарахувань, процентів річних на заборгованість, утворену після 1 травня 2020 року за електричну енергію підприємств централізованого водопостачання і водовідведення, спожиту для виробництва та надання послуг з централізованого водопостачання, централізованого постачання холодної води, централізованого водовідведення, послуг з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем) населенню; за спожитий природний газ теплопостачальних та теплогенеруючих організацій, використаний для виробництва теплової та електричної енергії, надання послуг з централізованого опалення, послуг з постачання теплової енергії, послуг з централізованого постачання гарячої води та постачання гарячої води (у тому числі, у разі заміни сторони у зобов'язанні та/або у разі набуття права власності через правонаступництво) населенню.

Головне управління звертає увагу на те, що мораторій за своєю правовою природою є відстроченням виконання зобов'язань, що встановлюються на певний термін, до закінчення або до настання певних подій. Норма права, яка не має строку дії, не може бути мораторієм.

Пропозиція щодо безстрокової заборони на нарахування (штрафів, пені), інфляційних нарахувань, процентів річних не узгоджується із основоположним принципом цивільного права «*pacta sunt servanda*» (договори мають дотримуватися), який закріплений у ст. 629 Цивільного кодексу України, згідно з яким договір є обов'язковим для виконання сторін. Штрафні санкції за невиконання договірних зобов'язань застосовуються з метою стимулювання контрагентів дотримуватися договірної дисципліни, є компенсацією втрат, які зазнала сторона договору внаслідок неналежного виконання договірних обов'язків другою стороною.

Надання окремій групі підприємств фактичної можливості не виконувати належним чином власні договірні зобов'язання, на нашу думку, не узгоджується з вимогами ст. 13 Конституції України, згідно з якою усі суб'єкти права власності рівні перед законом, а також з ч. 2 ст. 25 Господарського кодексу України, згідно з якою органам державної влади, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. Заборона застосування господарсько-правової відповідальності, в сукупності з компенсацією заборгованості за рахунок бюджетних коштів, може негативно вплинути на стан розрахунків та позбавити тепло- та водопостачальні підприємства стимулу для підвищення ефективності своєї діяльності, зниження енергозатрат, зменшення собівартості виробництва тощо.

3. Щодо змін до Закону України «Про виконавче провадження»

У змінах до ч.ч. 1, 4 ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» пропонується продовжити зупинення виконавчих проваджень та заходів примусового виконання рішень «у частині стягнення з теплопостачальних та теплогенеруючих організацій заборгованості за спожитий природний газ, використаний станом на 1 травня 2020 року для виробництва теплової та електричної енергії, послуг з централізованого опалення, послуг з постачання теплової енергії, послуг з централізованого постачання гарячої води та постачання гарячої води (з урахуванням суми неустойки (штрафу, пені), інфляційних нарахувань, процентів річних, нарахованих на заборгованість за спожитий природний газ), та підприємств централізованого водопостачання та водовідведення, за електричну енергію спожиту для виробництва та надання послуг з централізованого водопостачання та водовідведення, з постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем)». У чинній редакції встановлена дата до 1 липня 2016 року.

На наш погляд, ефективність передбаченого у чинній ч. 4 ст. 34 Закону України «Про виконавче провадження» зупинення виконавчих проваджень у частині за спожитий природний газ станом на 1 липня 2016 року щодо підприємств, що виробляють теплову енергію, транспортують та постачають теплову енергію, надають послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води, та підприємства централізованого водопостачання та водовідведення, що надають послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, послуги з постачання холодної води та послуги з водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), є сумнівною, адже за цей час не було вирішено питання їх розрахунків з кредиторами.

При прийнятті рішення щодо проекту доцільно також врахувати, що встановлення більш пізньої розрахункової дати не призведе до погашення заборгованості зазначених підприємств перед іншими учасниками розрахункових відносин з ними, а, отже, на думку Головного управління, слід шукати інші, більш ефективні механізми правового регулювання цих суспільних відносин.

Варто також зауважити, що реалізація передбачених проектом положень призведе до неналежного виконання рішень судів, а відтак і до невиконання конституційного принципу, передбаченого у п. 9 ч. 3 ст. 129, ст. 129¹ Конституції України, згідно з яким судові рішення ухвалюються іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. У цьому контексті вважаємо за доцільне звернути увагу на те, що Конституційний Суд України неодноразово наголошував, що виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямованих на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства, держави; невиконання судового рішення загрожує сутності права на справедливий розгляд судом (Рішення від 13.12.2012 № 18-рп/2012, від 25.04.2012 № 11-рп/2012, від 26.06.2013 № 5-рп/2013).

Крім того, відповідно до практики Європейського суду з прав людини виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що передбачає право на справедливий суд (Рішення Європейського суду з прав людини від 19 березня 1997 року у справі «Горнсбі проти Греції», Рішення Європейського суду з прав людини від 28 листопада 1999 року у справі «Брумареску проти Румунії»). У Резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи 1787 (2011) від 26 січня 2011 року «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» зазначається про існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, із хронічним невиконанням рішень національних судів (п. 5).

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Ю. Лисицька, О. Куціпак



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/3-2020/69779 від 09.06.2020



102266