



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 3508-д
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ

до проекту Закону України
про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення
фінансової стабільності на ринку природного газу
(реєстраційний № 3508-д)

У Головному юридичному управлінні в надзвичайно стислий термін, що унеможлиблює належне опрацювання (порівняльну таблицю одержано 14.07.2021 року о 12:40), розглянуто підготовлений до другого читання про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу (далі – законопроект).

За наслідками проведеної юридичної експертизи зазначаємо, що окремі положення цього законопроекту не узгоджуються з нормами Конституції та законів України, а також правовими позиціями Конституційного Суду України, викладеними у відповідних рішеннях.

1. Основна ідея законопроекту полягає у врегулюванні державою (погашенні за рахунок коштів державного бюджету та примусовій реструктуризації на умовах, визначених цим Законом) заборгованості між учасниками ринку природного газу, що виникла за результатами їх господарської діяльності відповідно до укладених договорів.

Зазначений підхід суперечить вимогам статей 13 та 42 Конституції України, згідно з якими держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки, а усі суб'єкти права власності рівні перед законом. Відповідно до пункту 8 частини першої статті 92 Конституції України завданням держави та, зокрема, Парламенту, є визначення законами України загальних правових засад і гарантій підприємництва, але не втручання у виконання договорів або покриття збитків від неефективного господарювання.

Слід зазначити, що відносини між підприємствами, що беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості, регулюються господарськими договорами, укладеними відповідно до Господарського, Цивільного кодексів України, тому відповідно до статті 526 Цивільного кодексу України зобов'язання мають виконуватися належним чином відповідно до умов договору та вимог відповідних кодексів.

Законопроектом порушуються закріплені у частині першій статті 6 Господарського кодексу України принципи господарювання, а саме свободи підприємницької діяльності у межах, визначених законом; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави; заборони незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Згідно з статтею 42 Господарського кодексу України підприємництво - це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

По суті, у разі прийняття такого закону Верховна Рада України продовжить хибну практику втручання в господарську діяльність учасників ринку природного газу, теплопостачальних, теплогенеруючих організацій, підприємств централізованого водопостачання і водовідведення, чим порушить основоположний принцип свободи договору, передбачений статтями 3, 6 та 627 Цивільного кодексу України, та створення прецедентів безкарної недобросовісної поведінки щодо несвоєчасної або не в повному обсязі оплати за одержані товари і послуги.

2. Принцип правової визначеності, який є невід'ємною складовою правової держави, проголошеної статтею 8 Конституції України, вимагає, в першу чергу, чіткого та ясного викладення правових приписів. Положення законопроекту містять суттєві вади з точки зору дотримання цього принципу, які унеможливають однозначне розуміння впроваджуваних правових норм, в тому числі стосовно обсягів та характеру заборгованості, що підлягає врегулюванню, що створює корупційні ризики та ризики нецільового використання коштів державного бюджету. Так, зокрема:

1) потребують узгодження між собою положення статті 1 та статті 4 законопроекту стосовно ознак заборгованості, яка підлягає врегулюванню;

2) у статтях 3, 4 та 6 законопроекту слід уточнити, на підставі даних якого саме "обліку" постачальників природного газу, суб'єктів ринку природного газу, учасників розрахунків, учасників процедури погашення заборгованості мають визначатися відповідні грошові суми;

3) частина друга статті 3 законопроекту містить посилання на «акти звіряння взаєморозрахунків між суб'єктами ринку природного газу», проте ані у Законі України "Про ринок природного газу", ані в законопроекті не йдеться про обов'язок проводити таке "звіряння";

4) у частині другій статті 3 законопроекту йдеться про "затверджений Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, обсяг різниці між фактичною обґрунтованою вартістю послуг розподілу природного газу, що надаються операторами газорозподільних систем, та тарифами на розподіл природного газу, затвердженими Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг". При цьому незрозуміло, яким чином та ким має визначатися "фактично обґрунтована вартість" відповідних послуг;

5) сам запропонований механізм проведення взаєморозрахунків між учасниками ринку природного газу є непрозорим та "рамковим", оскільки його визначення обмежується лише відсилочною нормою у статті 4 законопроекту, за якою "взаєморозрахунки проводяться у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, в межах видатків спеціального фонду державного бюджету за цільовим призначенням в обсягах, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2021 рік".

При цьому в законопроекті не передбачено граничних строків проведення відповідних розрахунків, контролю з боку держави за виконанням договору про їх організацію тощо.

Вважаємо, що такі положення не враховують правової позиції Конституційного Суду України, у рішенні від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 якого вказано, що принцип правової держави вимагає наявності у законодавчому акті достатніх і завершених правових механізмів реалізації його положень. У рішенні Конституційного Суду України від 8 червня 2016 року № 3-рп/2016, де за органом публічної влади визнається можливість мати

певні дискреційні повноваження у прийнятті рішень, наголошується, що «цей механізм повинен забезпечувати, з одного боку, захист особи від свавільного втручання органів державної влади у її права і свободи, а з другого – наявність можливості у особи передбачати дії цих органів" (абзац третій підпункту 2.4 пункту 2 мотивувальної частини рішення).

Закон повинен вказувати на обсяг будь-якої дискреції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій влади (пункт 45 доповіді "Верховенство права", схваленої Європейською Комісією "За демократію через право" на 86-му пленарному засіданні).

Законопроект містить також інші недоліки в сенсі правової визначеності:

- у статті 1 у визначенні терміну "суб'єкт аудиторської діяльності" в цілях реалізації положень статті 4 цього Закону" слова "в цілях реалізації положень статті 4 цього Закону" потребують виключення, оскільки в тексті законопроекту використовується саме словосполучення "суб'єкт аудиторської діяльності", причому про висновки суб'єктів аудиторської діяльності згадується не лише у статті 4 законопроекту;

- назва статті 3 законопроекту "Порядок участі у процедурі врегулювання заборгованості" не відповідає її змісту, оскільки у статті йдеться виключно про включення та виключення суб'єктів ринку природного газу до Реєстру підприємств, які беруть участь у процедурі врегулювання заборгованості;

- у частині другій статті 3 законопроекту міститься єдиний перелік документів, необхідних для включення суб'єктів ринку природного газу до Реєстру. Проте, характер зазначених документів свідчить про те, що не всі вони можуть бути надані всіма суб'єктами ринку, діяльність яких суттєво відрізняється за змістом;

- потребує уточнення зміст частини третьої статті 5 законопроекту щодо підстав застосування та розміру штрафних санкцій за невиконання умов договору про реструктуризацію;

- незрозуміло, що мається на увазі під "нормативами розподілу коштів з поточних рахунків із спеціальним режимом використання" (зміни до статті 4 Закону України "Про ринок природного газу") тощо.

Зазначене свідчить про відсутність у законопроекті завершених правових механізмів, необхідних для реалізації впроваджуваних правових норм.

3. Положення частини четвертої статті 5 законопроекту стосовно того, що "виконання зобов'язань за договором про реструктуризацію заборгованості забезпечується шляхом надання учасниками процедури врегулювання фінансових та/або інших гарантій на суму реструктуризації" є некоректним з точки зору категорій та понять, що вживаються у цивільному законодавстві України. Відповідно до частини першої статті 546 Цивільного кодексу України виконання зобов'язання може забезпечуватися неустойкою, порукою, гарантією, заставою, притриманням, завдатком, правом довірчої власності.

Аналогічні зауваження стосуються запропонованих змін до частини четвертої статті 5 Закону України "Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії".

4. Законопроектом запроваджується порядок взаєморозрахунків між суб'єктами ринку природного газу для врегулювання заборгованості за надані послуги з постачання та транспортування природного газу "із залученням коштів державного бюджету".

Насамперед слід зауважити, що законопроект системно не вирішує проблему виникнення заборгованості на ринку природного газу внаслідок несплати платежів, що спонукатиме і далі суб'єктів господарювання до подальшої заборгованості за природний газ та висунення вимог щодо списання утвореної заборгованості за рахунок коштів Державного бюджету України.

Так, законопроектом передбачається, що:

- "взаєморозрахунки проводяться у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, в межах видатків спеціального фонду державного бюджету за цільовим призначенням в обсягах, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2021 рік", із застосуванням рахунків, відкритих у Державному казначействі України, згідно з договором про організацію взаєморозрахунків, який укладається між учасниками розрахунків на підставі документа, що підтверджує наявність в обліку учасників розрахунків кредиторської та/або дебіторської

заборгованості на дату підписання такого договору, та в обсязі, що не перевищує підтверджену учасниками заборгованість" (редакція статті 4 Закону України "Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу");

- "взаєморозрахунки проводяться у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, за рахунок та в межах видатків спеціального фонду державного бюджету за цільовим призначенням, джерелом формування яких є надходження, визначені Законом України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" на погашення заборгованості з різниці в тарифах" (зміни до статті 4 Закону України "Про заходи, спрямовані на врегулювання заборгованості теплопостачальних та теплогенеруючих організацій та підприємств централізованого водопостачання і водовідведення за спожиті енергоносії").

Зазначені положення законопроекту не відповідають частині другій статті 95 Конституції України, відповідно до якої включно законом про Державний бюджет України (а не у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, як це передбачається законопроектом), визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків.

Необхідно також зауважити, що реалізація положень законопроекту впливатиме на показники Державного бюджету України. При цьому принагідно зазначаємо, що відповідно до пояснювальної записки до законопроекту загальний обсяг заборгованості суб'єктів ринку природного газу та супутніх ринків "станом на 1 травня 2021 року може перевищити 100 млрд. грн". Проте всупереч вимогам частини першої статті 27 Бюджетного кодексу України до законопроекту не додано фінансово-економічного обґрунтування (включаючи відповідні розрахунки) та пропозицій змін до законодавчих актів України щодо скорочення витрат бюджету та/або джерел додаткових надходжень бюджету для досягнення збалансованості бюджету.

Крім того, у Законі України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" не передбачено відповідних видатків для проведення визначених законопроектом взаєморозрахунків між суб'єктами ринку природного газу для врегулювання заборгованості за надані послуги. Отож, реалізація положень законопроекту не забезпечена фінансовими ресурсами, оскільки відсутні джерела формування доходів державного бюджету, за рахунок яких передбачено здійснювати відповідні видатки. Відтак, реалізація

законопроекту призведе до розбалансування видатків та доходів Державного бюджету України.

Зазначене порушує норми частини третьої статті 95 Конституції України, відповідно до якої держава прагне до збалансованості бюджету України, та суперечить статті 7 Бюджетного кодексу України, що визначає принцип збалансованості, за яким повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період.

З огляду на зазначене, положення законопроекту про проведення взаєморозрахунків між суб'єктами ринку природного газу для врегулювання заборгованості "у порядку та на умовах, затверджених Кабінетом Міністрів України, в межах видатків спеціального фонду державного бюджету за цільовим призначенням в обсягах, передбачених Законом України "Про Державний бюджет України на 2021 рік", потребують доопрацювання як такі, що суперечать статті 95 Конституції України та вимогам Бюджетного кодексу України.

Крім того законопроект також не відповідає частині третій статті 27 Кодексу, якою встановлено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження або збільшують витрати бюджету) і приймаються не пізніше 15 липня, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку планового бюджетного періоду, а після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Запропонований механізм врегулювання заборгованості на ринку природного газу не відповідає зобов'язанням з реформи енергетичного сектору, визначеним Меморандумом з Міжнародним валютним фондом про економічну та фінансову політику від 2 червня 2020 року. За цими зобов'язаннями проблемні питання енергетичного сектору та сфери житлово-комунальних послуг повинні вирішуватися шляхом ринкового ціноутворення на природний газ, приведення НКРЕКП тарифів на розподіл до повного відшкодування витрат, встановлення тарифів на опалення на рівні, що відображає повну вартість газу та інших витрат, а також розроблення для підприємств теплопостачання адекватних механізмів стягнення платежів з домогосподарств. При цьому основним інструментом соціального захисту малозабезпечених та вразливих господарств при перегляді тарифів на тепло та природний газ має бути механізм надання субсидій.

5. Законопроектом пропонуються зміни до частини четвертої статті 34 Закону України "Про виконавче провадження", якими передбачається зупинення виконавчих проваджень у частині "стягнення з теплопостачальних та теплогенеруючих організацій заборгованості за спожитий природний газ, використаний станом на 1 червня 2021 року для виробництва теплової енергії, послуг з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води, послуг з постачання теплової енергії та постачання гарячої води (з урахуванням суми неустойки (штрафу, пені), інфляційних нарахувань, процентів річних, нарахованих на заборгованість за спожитий природний газ), а також за послуги з транспортування і розподілу природного газу, теплової енергії, отриману для її подальшого постачання споживачам та/або надання відповідних комунальних послуг, та підприємств централізованого водопостачання та водовідведення за електричну енергію, спожиту для виробництва та надання послуг з централізованого постачання холодної води та водовідведення (з використанням внутрішньобудинкових систем), послуг з централізованого водопостачання та централізованого водовідведення".

Реалізація передбачених проектом положень призведе до неналежного виконання рішень судів, а відтак і до невиконання конституційного принципу, передбаченого у пункті 9 частини третьої статті 129, статті 129¹ Конституції України, згідно з якими судові рішення ухвалюються іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Так, 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, а щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема, із систематичним невиконанням рішень національних судів (пункт 5).

6. Законопроектом пропонуються зміни до Переліку видів майна, на яке не може бути звернено стягнення за виконавчими документами (додаток до Закону України "Про виконавче провадження"), за якими "не може бути звернено стягнення за виконавчими документами на природний газ оператора газосховищ, який використовується для забезпечення власної господарської діяльності (у тому числі для власних виробничо-технічних потреб, покриття витрат та виробничо-технологічних витрат), та на природний газ оператора газотранспортної системи, який використовується для наповнення та забезпечення належного функціонування газотранспортної системи (в тому числі, для власних потреб, виробничо-технологічних витрат, балансування газотранспортної системи)".

Надання таких переваг оператору газосховищ, оператору газотранспортної системи порушує принцип рівності суб'єктів господарювання, встановлений статтею 13 Конституції України, а також не враховує конституційних основ правопорядку у сфері господарювання, визначених у статті 5 Господарського кодексу України.

7. Положення пунктів 1 та 7 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту свідчать про відсутність достатніх і завершених механізмів для реалізації положень Закону, у разі його прийняття, оскільки виконання норм цього Закону ставиться у залежність від прийняття відповідних підзаконних актів.

Конституційний Суд України у рішенні від 15 квітня 2020 року № 2-р(II)/2020 відзначив, що у контексті принципу верховенства права важливим є встановлення при внесенні змін до законодавства розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності. Конституційний Суд України у рішенні від 22 травня 2018 року № 5-р/2018 наголошував, що принцип верховенства права передбачає внесення законодавчих змін із визначенням певного перехідного періоду (розумного часового проміжку між офіційним оприлюдненням закону і набранням ним чинності), який дасть особам час для адаптації до нових обставин; тривалість

перехідного періоду у разі зміни юридичного регулювання суспільних відносин має визначати законодавець у кожній конкретній ситуації з урахуванням таких критеріїв: мети закону в межах правової системи і характеру суспільних відносин, що ним регулюються; кола осіб, до яких застосовуватиметься закон, і їх здатності підготуватися до набрання ним (його новими положеннями) чинності; інших важливих обставин, зокрема тих, що визначають час, необхідний для набрання чинності таким законом (абзац п'ятий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини). Конституційний Суд України виходить з того, що зміни в юридичному регулюванні має бути вчинено так, щоб особи, юридичного статусу яких такі зміни стосуються, мали реальну можливість пристосуватися до нової юридичної ситуації, зокрема, встигли реалізувати певні права (вчинити потрібні дії) у спосіб, встановлений законодавством до внесення відповідних змін.

8. Відповідно до пункту 9 цього розділу законопроекту Кабінету Міністрів України доручається у 2022 році поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону.

Підтримуючи необхідність запровадження повноцінного парламентського контролю щодо ефективності впровадження прийнятих законів, звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Наразі статтею 15 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" передбачено, що "порядок ... відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону". А згідно зі статтею 16 цього ж Закону "Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр".

Однак натепер ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України "Про Кабінет Міністрів України" не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом

Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів. Відтак, ефективне впровадження положення, передбаченого пунктом 9 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" законопроекту, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законодавчих актів.

9. У цілому, законопроект потребує суттєвого техніко-юридичного і редакційного доопрацювання.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

**Заступник керівника
Головного управління**

В. МІЛОВАНОВ



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F290035D59100
Дійсний до: 10.03.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/232148 від 14.07.2021



584542