



# 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. № 3364-1 від 30.04.2020  
Народні депутати України  
А. Жупанин, А.Герус

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо врегулювання кризи неплатежів на ринку електричної енергії та питання сертифікації оператора системи передачі)»**

У законопроекті пропонується визначити:

особливі вимоги про відокремлення і незалежність оператора системи передачі (далі – ОСП) за моделлю відокремлення ISO;

обов'язки Регулятора, ОСП та власника системи передачі відповідно до моделі відокремлення ISO;

вимоги до незалежності власника системи передачі та зобов'язання ОСП у частині розроблення і запровадження програми відповідності, в якій визначаються заходи для уникнення дискримінаційних дій з боку ОСП та моніторингу виконання таких заходів, тощо.

Як зазначається у пояснювальній записці, «основним завданням законопроекту є законодавче врегулювання питання сертифікації оператора системи передачі електричної енергії за моделлю відокремлення ISO, яка передбачає, що оператор системи користується майном, яке забезпечує цілісність об'єднаної енергетичної системи України та диспетчерське (оперативно-технологічне) управління, магістральні та міждержавні електричні мережі праві господарського відання, при цьому, зазначене майно залишається у власності держави та врегулювання кризи неплатежів на ринку електричної енергії».

Відповідні зміни пропонуються до: законів України «Про ринок електричної енергії», «Про управління об'єктами державної власності», «Про Кабінет Міністрів України», Господарського кодексу України.

Головне управління, розглянувши законопроект у стислий термін, вважає за доцільне зауважити таке.

### ***1. Зауваження загального характеру***

У п. 1 пояснювальної записки до проекту зазначено, що «пропоновані зміни є сумісними із вимогами щодо відокремлення за моделлю ISO, які були застосовані при сертифікації Оператора газотранспортної системи України». Звертаємо увагу, що Законом України «Про ринок природного газу» врегульовані дві можливі моделі відокремлення оператора газотранспортної системи: модель ОУ (ст. 23) та модель ISO (ст.ст. 27-29). При цьому, модель відокремлення ОУ передбачає, що оператор газотранспортної системи є юридичною особою, *яка не є складовою вертикально інтегрованої організації* і здійснює свою господарську діяльність незалежно від діяльності з видобутку, розподілу, постачання природного газу, діяльності оптових продавців (ч. 1 ст. 23).

У разі обрання моделі відокремлення ISO власник газотранспортної системи, *який є складовою вертикально інтегрованої організації*, повинен бути юридично та організаційно незалежним від інших видів діяльності вертикально інтегрованої організації, не пов'язаної з транспортуванням, розподілом та зберіганням природного газу (ч. 1 ст. 29).

На підставі наведених положень Закону України «Про ринок природного газу» Кабінет Міністрів України обрав модель відокремлення ISO (постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 840 «Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора газотранспортної системи»).

На відміну від Закону України «Про ринок природного газу» у Законі України «Про ринок електричної енергії» (далі – Закон) моделі відокремлення ОСП не визначені. Однак ч.ч. 1, 2 ст. 32 Закону встановлено, що ОСП є юридичною особою, *яка не є складовою частиною вертикально інтегрованого суб'єкта господарювання*, та, яка здійснює господарську діяльність, що не залежить від діяльності з виробництва, розподілу, постачання електричної енергії та трейдерської діяльності. ОСП не має права провадити діяльність з виробництва, розподілу, постачання електричної енергії та трейдерську діяльність.

Вказані ознаки є притаманними моделі відокремлення ОУ і альтернативи у моделях відокремлення Закон не передбачає. Пунктом 13 Прикінцевих та перехідних положень Закону встановлено, що під час здійснення заходів з відокремлення ОСП вертикально інтегрований суб'єкт господарювання повинен до 1 січня 2019 року вжити заходів для відокремлення ОСП від виробництва, передачі, постачання електричної енергії шляхом створення відповідних суб'єктів господарювання. Зазначимо, що 17.08.2018 на офіційному сайті НКРЕКП була розміщена інформація про здійснення заходів з відокремлення ОСП електропостачальників відповідно до вимог п. 13 Розділу XVII «Прикінцевих та перехідних положень» Закону, згідно з якою станом на 1 серпня 2018 року на виконання Закону вертикально інтегрованими суб'єктами господарювання було створено відповідні суб'єкти господарювання, які отримали ліцензії з постачання електричної енергії

споживачу. Про результати моніторингу виконання вертикально інтегрованими суб'єктами господарювання вимог п. 13 розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону щодо створення відповідних суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії з постачання електричної енергії споживачу, відповідно до вимог постанови НКРЕКП від 27.12.2017 № 1469, НКРЕКП було повідомлено Кабінет Міністрів України листом від 07.08.2018 № 7034/21.1/7-18 (<http://www.nerc.gov.ua/?news=7842>).

Таким чином, процедура відокремлення ОСП, передбачена Законом, як можна зробити висновок з наведеної інформації, уже реалізована, а внесення до Закону положень про обрання моделі відокремлення ISO, запропонованих проектом, потребує обґрунтування, у першу чергу, з точки зору можливості її практичної реалізації, для чого вважаємо обов'язковим одержання відповідного висновку Кабінету Міністрів України.

## **2. Зауваження до основних положень проекту**

2.1. У новому п. 38<sup>1</sup> ст. 1 Закону визначається поняття «контролер – фізична особа, відповідальна за моніторинг, звітування та нагляд за дотриманням і виконанням вимог щодо відокремлення та незалежності оператором системи передачі». Звертаємо увагу, що у супровідних документах до проекту відсутнє обґрунтування, чому контролером не може бути юридична особа, як це передбачається, наприклад, для ринку природного газу (ч. 2 ст. 31 Закону України «Про ринок природного газу»).

2.2. Такими, що позбавлені правової визначеності, видаються приписи нового п. 11<sup>1</sup> ч. 3 ст. 6 Закону, за якими «Регулятор ... забезпечує, щоб рівень тарифу на послуги з передачі електричної енергії та інших платежів, пов'язаних із доступом або приєднанням до системи передачі, для такого оператора враховував винагороду власнику системи передачі за право користування системою передачі, у тому числі складовими системи передачі, які були реконструйовані або поліпшені за рахунок власника системи передачі за умови, що такі роботи здійснені *в економічно обґрунтований спосіб*» (абз. 4) та «Регулятор ... встановлює тарифи на послуги з передачі електричної енергії та *інші платежі*, пов'язані з доступом або приєднанням до системи передачі, з урахуванням забезпечення покриття витрат на погоджені Регулятором інвестиції та узгодженої норми прибутку» (абз. 5).

У частині останнього, зокрема, не повною мірою зрозуміло, про які інші платежі йдеться.

Сюди ж слід віднести і положення нових ст.ст. 36<sup>1</sup>-36<sup>2</sup> Закону, в яких постійно використовуються звороти на кшталт «у разі обрання моделі відокремлення ISO ...». Головне управління наголошує на недопустимості визначення положень, які мають неоднозначне тлумачення чи не є чітко визначені. Зокрема, у законопроекті не визначено, як застосовувати положення зазначених статей у разі, якщо буде обрана модель відокремлення інша, ніж ISO.

2.3. У п. 2 ч. 2 нової ст. 36<sup>3</sup> Закону зазначається, що «власник системи передачі зобов'язаний розробити і запровадити програму відповідності, яка

визначає заходи для уникнення дискримінаційних дій та впливу на діяльність оператора системи передачі та забезпечення моніторингу виконання таких заходів. Програма відповідності має визначати функціональні обов'язки працівників власника системи передачі для досягнення цих цілей. Річний звіт, в якому викладаються вжиті заходи, має бути представлений Регулятору особою або органом відповідальним за моніторинг програми відповідності, і має бути опублікований на веб-сайті Регулятора».

Головне управління наголошує, що у проекті чітко не визначено сутність *програми відповідності*. Не розкриває суті *програми відповідності* також і положення наступної нової ст. 36<sup>4</sup> «Програма відповідності та контролер» Закону. У ч. 1 цієї статті зазначається, що ОСП *має* розробити і запровадити програму відповідності, в якій визначаються заходи для забезпечення унеможливлення дискримінаційних дій та забезпечення моніторингу виконання таких заходів. Програма відповідності *повинна визначати* чіткі обов'язки працівників для досягнення цих цілей та *має* затверджуватися Регулятором. Моніторинг виконання програми відповідності здійснюється контролером в порядку, визначеному Регулятором.

Принагідно зазначимо, що положення як п. 2 ч. 2 нової ст. 36<sup>3</sup>, так і ч. 1 нової 36<sup>4</sup> Закону є декларативними та такими, що дублюють один одного.

Зауважимо також, що у проекті не визначаються терміни представлення та оприлюднення річного звіту про вжиті заходи.

2.4. Частинами 2-13 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону визначаються порядок призначення, повноваження та вимоги до контролера, який здійснює моніторинг виконання програми відповідності.

Головне управління критично оцінює пропозицію щодо запровадження контролера ОСП із запропонованим обсягом повноважень.

З цього приводу слід звернути увагу на невідповідність між визначенням поняття «контролер», яким пропонується доповнити ст. 1 Закону, та повноваженнями контролера, передбаченими ч. 6 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону. Так, згідно з визначенням «контролер – фізична особа, відповідальна за моніторинг, звітування та нагляд за дотриманням і виконанням вимог щодо відокремлення та незалежності оператором системи передачі». При цьому, ст. 35 Закону здійснення моніторингу виконання вимог щодо відокремлення і незалежності ОСП *віднесено до компетенції Регулятора*. В той же час у ч. 1 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону зазначено, що контролер здійснює моніторинг виконання програми відповідності, а у ч. 6 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону зазначено, що контролер відповідає за розроблення щорічного звіту, в якому викладаються заходи, вжиті з метою виконання програми відповідності, та надання його Регулятору, за звітування перед відповідними органами управління ОСП та надання рекомендацій із виконання програми відповідності та дотримання вимог щодо незалежності і відокремлення, за повідомлення Регулятора про будь-які істотні порушення у зв'язку з виконанням програми відповідності.

Крім цього, у проекті не визначений статус контролера: чи він є посадовою (службовою) особою ОСП, чи органом управління ОСП, чи працівником. Також наголошуємо, що великий обсяг повноважень контролера має врівноважуватись суворою відповідальністю за неналежне виконання своїх обов'язків, що проектом не передбачено.

Зауважимо також, що призначення наглядовою радою або виконавчим органом ОСП контролера не кореспондується з положеннями Закону України «Про акціонерні товариства», яким визначаються органи управління товариства.

2.5. В абз. 4 ч. 2 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону зазначається, що контролером може бути фізична особа, яка має вищу освіту (технічну, юридичну або економічну) за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста, високі професійні та моральні якості, досвід роботи у сфері електроенергетики не менше п'яти років, володіє державною мовою, має освітній і професійний рівні, необхідні для виконання своїх обов'язків. На думку Головного управління, вказані вимоги є недостатніми для особи, яка має володіти надзвичайними повноваженнями у сфері моніторингу діяльності ОСП.

Крім того, на наш погляд, вбачається доцільним конкретизувати критерії щодо досвіду роботи в електроенергетиці, а також професійного рівня, необхідного для виконання своїх обов'язків.

Також критерій «має освітній рівень, необхідний для виконання своїх обов'язків», по суті, вже охоплений критерієм «за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста». Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про освіту» «рівнями освіти є: ... другий (магістерський) рівень вищої освіти». Відповідно ж до пп. 2 п. 2 розділу XV Закону України «Про вищу освіту» «вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем спеціаліста (повна вища освіта) після набрання чинності цим Законом прирівнюється до вищої освіти ступеня магістра». Зазначимо також, що відповідно до ч. 5 ст. 5 Закону України «Про вищу освіту» магістр – це освітній ступінь.

Зауважимо також, що відповідно до абз. 6 ч. 2 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону Регулятор *має право відмовити в погодженні кандидатури контролера* тільки з причин недостатнього рівня його/її незалежності або професійних якостей. Проте варто зазначити, що у проекті не визначені повноваження Регулятора щодо погодження та затвердження кандидатури контролера. Оскільки механізм погодження Регулятором кандидатури контролера не передбачається, тому залишаються відкритими питання наступних кроків ОСП у разі, якщо кандидатура контролера не погоджена Регулятором, і як вказане положення корелюється з положеннями абзаців 2 та 3 ч. 2 цієї статті, де зазначається, що контролер призначається наглядовою радою ОСП, а у разі відсутності наглядової ради – колегіальним виконавчим органом ОСП.

У ч. 3 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону встановлюється ряд обмежувальних вимог до посади контролера. Зокрема, у п.п. 2 та 3 вказаної ч. 3 зазначається, що контролер не може *володіти іншим професійним статусом або*

*повноваженнями, мати економічний інтерес чи ділові відносини, безпосередньо або опосередковано, з будь-яким суб'єктом господарювання, який провадить господарську діяльність на ринку природного газу або електричної енергії або будь-якою його частиною (крім оператора системи передачі), або з власником (власниками) контрольного пакета корпоративних прав такої організації протягом трьох років до дня його призначення (п. 2), та після припинення договірних відносин з оператором системи передачі контролер не повинен займати посади або володіти повноваженнями, мати економічний інтерес чи ділові відносини, безпосередньо або опосередковано, з будь-яким суб'єктом господарювання, який провадить господарську діяльність на ринку природного газу або електричної енергії (крім оператора системи передачі), або з власником (власниками) контрольного пакета корпоративних прав такої організації, або з будь-яким суб'єктом господарювання, який провадить господарську діяльність на ринку природного газу або електричної енергії, не пов'язану з передачею, протягом не менше чотирьох років (п. 3).*

Слід зазначити, що з наведених положень незрозуміло, про який професійний статус чи економічний інтерес йдеться, а також потребує обґрунтування розширення обмежувальних заходів щодо контролера також і стосовно суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у галузі природного газу.

У ч. 7 нової ст. 36<sup>4</sup> Закону зазначається, що умови договору між контролером та ОСП, що регулюють повноваження контролера, у тому числі, строки виконання ним своїх обов'язків, підлягають затвердженню Регулятором. Ці умови повинні забезпечувати незалежність контролера, зокрема, *надання йому всіх ресурсів*, необхідних для виконання ним своїх обов'язків. Із вказаних положень незрозуміло, про які ресурси йдеться та їх обсяг.

2.6. Змінами до ч. 1 ст. 43 Закону пропонується встановити, що доходи від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину можуть використовуватися також для *сплати платежів до Державного бюджету, зобов'язання по яким виникають при визнанні доходів, отриманих від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину*. Головне управління звертає увагу, що вказане положення потребує редакційного уточнення, яке дозволить повною мірою розкрити його зміст. Крім того, виникає запитання щодо пропорцій розподілу таких доходів за вказаними в оновленій ч. 1 ст. 43 Закону напрямками, особливо у частині платежів до державного бюджету, а також щодо підстав та порядку зарахування відповідних коштів до державного бюджету.

Також звертаємо увагу, що відповідно до ч. 2 ст. 42 Закону спільний скоординований механізм управління обмеженнями та процедури розподілу пропускної спроможності мають застосовуватися до міждержавних перетинів із державами -сторонами Енергетичного Співтовариства. Належне виконання Україною своїх обов'язків у рамках Енергетичного Співтовариства

забезпечується, у тому числі, цільовим використанням доходів від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину на гарантування фактичної наявності розподіленої пропускної спроможності та технічне обслуговування та збільшення пропускної спроможності шляхом здійснення інвестицій у систему передачі, зокрема, в будівництво нових міждержавних ліній електропередач, що передбачено ч. 1 ст. 43 Закону. Розширення напрямів використання цих доходів потребує виваженого рішення та обґрунтування, у першу чергу, з точки зору забезпечення Україною виконання своїх обов'язків у рамках Енергетичного Співтовариства.

Згідно з новою ч. 6 ст. 43 Закону чистий прибуток ОСП (база для розрахунку й виплати дивідендів), з якого розраховуються та сплачуються дивіденди, зменшується на суму доходів, отриманих від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину за звітний (відповідний) рік. На думку Головного управління, порядок розрахунку чистого прибутку ОСП, як суб'єкта господарювання, не повинен визначатись законом, як нормативним актом вищої юридичної сили, яким встановлюються загальнообов'язкові правила поведінки.

2.7. У новому п. 11-1 Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону передбачається тимчасово, на період дії карантину, встановленого Кабінетом Міністрів України на всій території України з метою запобігання поширенню на території України коронавірусної хвороби (COVID-19), кошти, отримані ОСП від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину станом на 1 квітня 2020 року, використовувати наступним чином:

- 30% таких коштів на гарантування фактичної наявності розподіленої пропускної спроможності, технічного обслуговування та збільшення пропускної спроможності шляхом здійснення інвестицій у систему передачі, зокрема в будівництво нових міждержавних ліній електропередачі, сплату платежів до Державного бюджету, зобов'язання по яким виникають при визнанні доходів, отриманих від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину, погашення заборгованості за договорами з доступу до пропускної спроможності міждержавного перетину;

- 70% таких коштів на погашення заборгованості перед Гарантованим покупцем за наданні послуги із забезпечення збільшення частки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел. Гарантований покупець зобов'язаний перерахувати кошти, отримані відповідно до цього абзацу, у розмірі 50% суб'єкту господарювання, що здійснює виробництво електричної енергії на атомних електростанціях, а 50% перерахувати на оплату електричної енергії, виробленої на об'єктах електроенергетики, що використовують альтернативні джерела енергії (а з використанням гідроенергії - вироблену лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями), за встановленим «зеленим» тарифом або за аукціонною ціною.

Головне управління звертає увагу на відсутність юридичної визначеності запропонованого строку дії положень нового п. 11-1 Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону: поняття

«тимчасово, на період дії карантину» не узгоджується із визначеною датою «станом на 1 квітня 2020 року». Також є незрозумілим, яким чином ОСП має спрямовувати свої кошти на погашення заборгованості за договорами з доступу до пропускної спроможності міждержавного перетину, адже заборгованість за такими договорами може виникати лише перед ОСП, як виконавцем послуг.

Певне протиріччя закладено також і в абз. 3 п. 11-1 Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону, згідно з яким 50% коштів, одержаних Гарантованим покупцем від ОСП в рахунок погашення заборгованості за наданні послуги із забезпечення збільшення частки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел, спрямовуються суб'єкту господарювання, що здійснює виробництво електричної енергії на атомних електростанціях. По-перше, атомна енергетика не є альтернативною, а, по-друге, не визначена правова природа цієї заборгованості.

Також, на наш погляд, запропоновані зміни у частині фінансування виробництва електроенергії з альтернативних джерел потребують належного обґрунтування у контексті оцінки комплексного впливу на галузь електроенергетики та супутні галузі (зокрема, вуглевидобувну) стимулювання виробництва такої електроенергії в умовах загального зменшення споживання електричної енергії в умовах кризи, збільшення у структурі пропозиції електроенергії дорогої електроенергії.

Принагідно зауважимо, що положення п. 11-1 Розділу XVII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону виглядають сумнівними у контексті припису нового п. 3 ч. 1 ст. 43 Закону, за яким будь-які доходи від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину можуть використовуватися, зокрема, для «сплати платежів до Державного бюджету, зобов'язання по яким виникають при визнанні доходів, отриманих від розподілу пропускної спроможності міждержавного перетину».

2.8. Змінами до ч. 6 ст. 136 Господарського кодексу України (далі – ГК), якими встановлюються особливості правового режиму майна оператора газотранспортної системи, пропонується поширити дію цієї частини також на діяльність з передачі електричної енергії для операційної безпеки ОЕС України. Головне управління критично оцінює законодавче закріплення особливостей правового режиму майна одного суб'єкта господарювання – оператора передачі електричної енергії – шляхом внесення змін до статті ГК, яка визначає поняття та зміст права господарського відання, як речового права з обмеженими правомочностями. Такі особливості доцільно врегулювати у спеціальному законі.

**3.** До проекту є зауваження техніко-юридичного характеру.

3.1. У проекті відповідно до вимог законодавчої техніки вбачається доцільним розмістити зміни до законодавчих актів не в окремих розділах, а в одному розділі (розділ I), визначивши, при цьому, термін набрання чинності Законом, проект якого розглядається, у розділі II.



3.2. Згідно з вимогами законодавчої техніки спочатку розміщуються зміни до кодексів, а потім до законів у хронологічному порядку.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень і пропозицій, а також відповідного висновку Кабінету Міністрів України.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Ю. Лисицька, А. Мних, Н. Пархоменко



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B420047F32C01

Дійсний до: 10.11.2020 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/43681 від 07.05.2020



73309