



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13, м. Київ, 01001

тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83

E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),

[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),

Web: <http://www.minjust.gov.ua>,

код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Комітет Верховної Ради  
України з питань  
соціальної політики  
та захисту прав ветеранів**

Міністерство юстиції України у зв'язку з листом Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів від 19 грудня 2025 року № 04-30/12 2025/294283 опрацювало проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій здійснення повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (реєстр. № 14282 від 08 грудня 2025 року), внесений на розгляд Парламенту України народними депутатами України Жупаниним А.В. та іншими, і в межах компетенції повідомляє таке.

1. Проектом Закону передбачається частину другу статті 3 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» доповнити абзацом, згідно з яким положення цього Закону застосовуються до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її працівників у частині, що не суперечить Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (пункт 2 розділу I проекту Закону).

Запропоноване положення проекту Закону, на нашу думку, не забезпечує дотримання принципу юридичної визначеності.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував на необхідності дотримання принципу верховенства права, складовою якого є принцип правової визначеності. Зокрема, у Рішенні від 20 червня 2019 року № 6-р зазначено, що у контексті статті 8 Конституції України юридична визначеність забезпечує адаптацію суб'єкта правозастосування до нормативних умов правової дійсності та його впевненість у своєму правовому становищі, а також захист від свавільного втручання з боку держави. Юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки



СЕД АСКОД

Міністерство юстиції України

№ 5274/17422-1-25/7.1.1 від 14.01.2026

Підписувач Сугак Людмила Петрівна

Сертифікат [382367105294AF9704000000F08B0100F0112304](#)

Дійсний з [02.07.2025 10:11:05](#) по [02.07.2026 10:11:05](#)

застосування норм права (законні очікування). Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути до чіткості та зрозумілості у викладенні норм права. Кожна особа відповідно до конкретних обставин має орієнтуватися в тому, яка саме норма права застосовується у певному випадку, та мати чітке розуміння щодо настання конкретних правових наслідків у відповідних правовідносинах з огляду на розумну та передбачувану стабільність норм права (абзаци четвертий – шостий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення).

Як було зазначено у листі Голови Верховної Ради України від 04 серпня 2025 року № 01/06-2025/180369, практика включення до тексту законів України положень щодо дії інших законів України або нормативно-правових актів «у частині, що не суперечить цьому закону», ускладнює процес правозастосування, створює ризики неоднозначного тлумачення законодавчих норм та негативно впливає на реалізацію принципу правової визначеності. Враховуючи положення Закону України «Про правотворчу діяльність», зокрема статей 9, 10 та 19, які визначають статус закону та ієрархію нормативно-правових актів, продовження практики включення до текстів законів України формулювань щодо дії інших законів чи нормативно-правових актів «у частині, що не суперечить цьому закону» (а також інших похідних формулювань аналогічного змісту), є неприпустимим.

2. Проектом Закону пропонуються зміни до законів України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Кабінет Міністрів України», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», зокрема:

щодо непоширення положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стосовно спрямування і координації відповідним міністром на діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – Регулятор) (абзац другий підпункту 1 пункту 3 розділу I);

щодо непоширення положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стосовно скасування Урядом актів центральних органів виконавчої влади на акти Регулятора (абзац третій підпункту 1 пункту 3, підпункт 11 пункту 5 розділу I);

щодо непоширення положень Закону України «Про Кабінет Міністрів України» стосовно спрямування та координації роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю, у випадках, визначених законом (абзац другий підпункту 2 пункту 3 розділу I);

щодо обмежень Прем'єр-міністра України та інших членів Уряду стосовно посадових осіб Регулятора (підпункт 2 пункту 5 розділу I);

щодо непоширення вимог Кабінету Міністрів України до формування структури апарату центрального органу виконавчої влади на структуру Регулятора (підпункт 3 пункту 5 розділу I).

У зв'язку з викладеним зазначаємо, що відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Конституційна система поділу державної влади означає, що кожній із гілок влади притаманна своя система (структура) суб'єктів, інститутів, засобів, форм та методів правління (здійснення влади), заснована виключно на ідеях свободи, верховенства права, гарантування і дотримання прав і свобод людини і громадянина та обмеження свавільного правління.

Метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову є розмежування повноважень між різними органами державної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади, що означає самостійне виконання кожним із них своїх функцій та здійснення повноважень відповідно до Конституції та законів України (абзац перший пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 24 червня 1999 року № 6-рп/99; абзац другий підпункту 2.1 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 08 липня 2016 року № 5-рп/2016, пункт 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 27 жовтня 2020 року № 13-р/2020).

Систему органів виконавчої влади відповідно до розділу VI Конституції України, частини першої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», частини першої статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», частини другої статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» складають *Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади*, міністерства, інші *центральні органи виконавчої влади*, місцеві державні адміністрації.

При цьому відповідно до пункту 9<sup>1</sup> статті 116 Конституції України Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади.

Зазначені конституційні положення знайшли розвиток у положеннях Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до статті 1 якої Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Таким чином, Основним законом Кабінет Міністрів України поставлено на найвищий щабель системи органів виконавчої влади, отже, цей орган наділений відповідними повноваженнями для забезпечення здійснення виконавчої влади в державі.

Забезпечення оптимальних форм організації та методів діяльності публічної влади, стабільність соціально-економічного розвитку держави значною мірою залежить від ефективної діяльності Уряду як вищого органу виконавчої влади.

У свою чергу результативність роботи Уряду зумовлена особливостями його правового статусу, в тому числі обсягом повноважень, меж їх застосування, способів реалізації цих повноважень.

Враховуючи викладене, не підтримуємо поширення практики законодавчих ініціатив, що запроваджують необґрунтовані винятки із сфери впливу Уряду як вищого органу у системі органів виконавчої влади, в тому числі в питаннях спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади, що, на наш погляд, порушує цілісність та єдність при проведенні Кабінетом Міністрів України відповідної державної політики та розмиває межі відповідальності за виконання поставлених перед Урядом завдань.

3. Абзацом чотирнадцятим підпункту 6 пункту 5 розділу I проекту Закону передбачається, що не можуть бути членами Конкурсної комісії також особи, зазначені у частині другій (крім пунктів 11, 13–15) статті 7 цього Закону. При цьому стаття 7 у запропонованій проектом Закону редакції містить чотирнадцять пунктів.

4. Підпунктом 6 пункту 5 розділу I проекту Закону запропоновано частину третю статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – Закон про НКРЕКП) *викласти в новій редакції*, якою регламентовано процедуру формування (створення) Конкурсної комісії, що здійснюватиме організацію та проведення конкурсного відбору на зайняття посади члена Регулятора, а також процедуру проведення такого конкурсного відбору. Водночас редакція відповідних положень вказаної частини третьої не забезпечує повноти правового регулювання та юридичної визначеності, оскільки містить певні недоліки техніко-юридичного характеру, які полягають у такому:

абзацом другим частини третьої статті 8 Закону про НКРЕКП (у редакції проекту Закону) передбачено, що *склад конкурсної комісії затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу Конкурсної комісії входять:*

1) *дві особи – за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг;*

2) *одна особа – за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері паливно-енергетичного комплексу;*

3) *три особи, визначені Кабінетом Міністрів України на підставі спільної пропозиції Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства.*

Аналіз наведених положень свідчить, що спосіб визначення Урядом осіб, які входитимуть до складу Конкурсної комісії, передбачає участь міжнародних суб'єктів – Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства.

При цьому проект Закону не визначає чіткого алгоритму дій, які мають бути вчинені з боку Уряду в цілях організації відповідної взаємодії з вищевказаними суб'єктами (зокрема постають питання щодо способу направлення запиту для отримання спільної пропозиції та які ще суб'єкти мають залучатися до цього процесу з метою організації вжиття відповідних заходів).

Водночас звертаємо увагу, що відповідно до положень абзацу шостого частини третьої статті 8 Закону про НКРЕКП (у редакції проекту Закону) функцію контролю щодо отримання спільної пропозиції від Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства фактично покладено на Міністерство закордонних справ України, оскільки передбачено, що у разі, якщо протягом 45 календарних днів з дня направлення Кабінетом Міністрів України запиту на надання кандидатур до Конкурсної комісії не надійшло пропозицій від організацій, визначених у пункті 3 частини третьої цієї статті, Міністерство закордонних справ України протягом 5 робочих днів визначає перелік міжнародних та іноземних організацій, які відповідно до міжнародних або міждержавних угод протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сфері енергетики та комунальних послуг та надсилає його на Кабінет Міністрів України. Кабінет Міністрів України протягом 5 робочих днів надсилає запит до зазначених організацій на надання кандидатур до Конкурсної комісії.

Крім того, варто звернути увагу на використане у вищевказаному положенні формулювання «не надійшло пропозицій від організацій, визначених у пункті 3 частини третьої цієї статті». Так, постає питання, наскільки застосований термін «організації» відповідає правовому статусу Європейської комісії, яка функціонує як виконавчий орган Європейського Союзу;

абзацами сьомим – дев'ятим частини третьої статті 8 Закону про НКРЕКП (у редакції проекту Закону) передбачено, що для участі у відборі кандидати на посаду члена Конкурсної комісії мають надати заяву про допущення до участі у відборі та автобіографію у довільній формі.

Відбір членів Конкурсної комісії, що призначаються за поданням Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг, є публічним. На кожну вакантну позицію членами Комітету має бути запропоновано щонайменше два кандидати. Повідомлення про проведення відбору членів Конкурсної комісії, а також надані кожним із кандидатів документи оприлюднюються на сайті Комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг, не пізніше ніж за сім календарних днів до проведення відбору. Члени Конкурсної комісії обираються за результатом рейтингового голосування. Для визначення рейтингу кандидатів Комітет Верховної Ради України, до предмета відання

якого належать питання розвитку паливно-енергетичного комплексу, вугільної, газової, нафтової, нафтопереробної промисловості, електроенергетики та житлово-комунальних послуг, проводить відкрите рейтингове голосування окремо стосовно кожного кандидата.

При відборі членів Конкурсної комісії, що призначаються за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері паливно-енергетичного комплексу, центральний орган виконавчої влади має забезпечити оприлюднення наданих кожним із кандидатів документів не пізніше ніж за сім календарних днів до затвердження подання... (далі по тексту)».

Пропоновані положення передбачають проведення відбору членів Конкурсної комісії. Проте варто зауважити, що їх редакція не забезпечує належного розуміння алгоритму організації й проведення такого відбору, та його процедурні засади, з огляду на відсутність деталізованого механізму відбору членів Конкурсної комісії, що призначаються за поданням відповідного центрального органу виконавчої влади (на відміну від запропонованого механізму відбору членів Конкурсної комісії, що призначаються за поданням відповідного Комітету Верховної Ради України, який регламентовано достатньо вичерпно);

абзацами п'ятдесят другим – п'ятдесят шостим частини третьої статті 8 Закону про НКРЕКП (у редакції проекту Закону) передбачено, що кандидат на посаду члена Регулятора вважається таким, що **відповідає критерію доброчесності**, якщо є незалежним, чесним, неупередженим, невідкупним, сумлінним, дотримується етичних норм та демонструє бездоганну поведінку у професійній діяльності та особистому житті, а також стосовно якого та його близьких осіб немає сумнівів щодо законності джерел походження майна, відповідності рівня життя задекларованим доходам, відповідності способу життя кандидата його статусу.

Оцінювання Конкурсною комісією відповідності кандидатів **критерію доброчесності** здійснюється з урахуванням такого: оцінювання спирається на інформацію без часових або територіальних обмежень; кандидат вважається таким, що не відповідає критерію у разі доведення невідповідності або наявності в Конкурсній комісії обґрунтованого сумніву у відповідності; будь-який висновок чи оцінка національного або міжнародного органу щодо доброчесності кандидата, наявності чи відсутності порушень у його рішеннях, діях чи бездіяльності не є наперед визначальними та обов'язковими для Конкурсної комісії.

Пропоновані положення розкривають зміст критерію доброчесності, якому повинен відповідати кандидат, що претендує на посаду члена Регулятора, а також вимоги до проведення оцінювання на відповідність такому критерію. При цьому складові вказаного критерію переповнені оціночними категоріями (поняттями), такими як незалежність, чесність, неупередженість, невідкупність, сумлінність тощо.

Звертаємо увагу, що виявлення вказаних оціночних якостей вимагає закріплення неупередженого механізму оцінювання, застосування якого дасть змогу чітко, без жодних вагань ідентифікувати відповідність/невідповідність особи критерію доброчесності, усунувши в цьому процесі будь-які прояви суб'єктивізму з боку Конкурсної комісії.

Водночас вищенаведеними вимогами, з урахуванням яких має проводитись відповідне оцінювання, зокрема, передбачено, що *оцінювання спирається на інформацію без часових або територіальних обмежень*; кандидат вважатиметься таким, що *не відповідає критерію доброчесності, зокрема, у разі наявності в Комісії обґрунтованого сумніву у відповідності*.

При цьому законопроект у цій частині не визначає коло допустимих джерел інформації, вимог щодо оцінки її достовірності, обґрунтованості та доведеності. Також постає питання, що слід вважати «обґрунтованим сумнівом» та як підтвердити його наявність.

З огляду на викладене вважаємо, що запропонований механізм оцінки відповідності/невідповідності кандидата критерію доброчесності містить недоліки, оскільки його застосування на практиці може спричинити надмірну дискрецію з боку осіб, що входять до Конкурсної комісії, стосовно кандидатів на посаду члена Регулятора.

5. Підпунктом 11 пункту 5 розділу I проекту Закону пропонується викласти в новій редакції статтю 12 «Оплата праці працівників Регулятора» Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» частиною третьою якої передбачається установити відповідні посадові оклади працівникам Регулятора відповідно до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законом про Державний бюджет України на 01 січня відповідного року, *без урахування будь-яких обмежень, визначених законодавством, у тому числі щодо застосування розміру прожиткового мінімуму для визначення посадових окладів працівників державних органів, оплата праці яких регулюється спеціальними законами*.

При цьому слід враховувати, що відповідно до пунктів 2 та 5 частини першої статті 7 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс) *бюджетна система України ґрунтується на принципі збалансованості, відповідно до якого повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період, та принципі обґрунтованості, який полягає в тому, що бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил*.

Згідно з абзацами першим та другим частини другої статті 4 Кодексу *бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно цим Кодексом та законом про Державний бюджет України*.

*Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у цьому Кодексі, застосовуються відповідні норми цього Кодексу.*

6. Проектом Закону пропонується, зокрема, внесення змін до частини шостої статті 14 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», якими встановлено виключення із конституційного припису щодо необхідності проходження нормативно-правовими актами Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, державної реєстрації, зокрема, правової, антикорупційної та гендерно-правової експертиз таких актів.

Проект Закону в цій частині потребує доопрацювання, враховуючи положення частини третьої статті 117 Конституції України, якою, зокрема, передбачено, що нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Разом з тим забезпечення нормативно-правового регулювання є одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (пункт 1 частини першої статті 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»).

Частинами третьою, сьомою статті 15 цього Закону передбачено, що накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів; накази міністерства, які є нормативно-правовими актами і пройшли державну реєстрацію, набувають чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Положення цього Закону поширюються, зокрема, на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом (стаття 24 зазначеного Закону).

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України, до повноважень якого належить здійснення державного регулювання шляхом нормативно-правового регулювання у випадках, коли відповідні повноваження надані Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, законом, зокрема розроблення та затвердження нормативно-правових актів відповідно до Закону України «Про ринок електричної енергії» (частина перша статті 1, пункт 1 частини другої статті 3, пункт 3 частини першої статті 17 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»).

Разом з тим відповідно до абзацу четвертого частини першої статті 15 Закону України «Про природні монополії» рішення комісій, які є нормативно-правовими актами, підлягають обов'язковій державній реєстрації в установленому законодавством порядку, за винятком рішень з питань встановлення цін та тарифів (крім встановлення цін та тарифів для населення) і функціонування оптового ринку електричної енергії; рішення комісій, які є нормативно-правовими актами, не потребують узгодження з іншими органами державної влади, крім випадків, передбачених законом; проекти рішень комісій, які є нормативно-правовими актами, оприлюднюються в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Крім того, статтею 188<sup>41</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (неподання, несвоєчасне подання для державної реєстрації нормативно-правових актів, які відповідно до закону підлягають державній реєстрації, направлення на виконання нормативно-правових актів, що не пройшли державної реєстрації та не опубліковані в установленому законом порядку, а також надіслання для виконання вказівок, роз'яснень у будь-якій формі, що встановлюють правові норми) у вигляді накладення штрафу на керівників органів, нормативно-правові акти яких відповідно до закону підлягають державній реєстрації, від тридцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Таким чином, необхідність доопрацювання проекту Закону зумовлена конституційними приписами щодо державної реєстрації нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади відповідно до закону, набрання ними чинності та забезпечення здійснення контролю за додержанням законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів.

У зв'язку з наведеним пропонуємо абзац перший частини шостої статті 14 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» викласти у такій редакції:

«6. Рішення Регулятора, які є нормативно-правовими актами, підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку, за винятком рішень з питань встановлення цін та тарифів (крім встановлення цін та тарифів для населення) і функціонування оптового ринку електричної енергії.»

7. Проектом Закону пропонується, зокрема, викласти в новій редакції частини шостої та сьомої статті 14 Закону України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

Проект Закону в цій частині потребує доопрацювання, враховуючи положення частини третьої статті 117 Конституції України, якою, зокрема, передбачено, що нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Разом з тим забезпечення нормативно-правового регулювання є одним із основних завдань міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох сферах (пункт 1 частини першої статті 7 Закону України від 17 березня 2011 року № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади»).

Частиною третьою статті 15 цього Закону передбачено, що накази міністерства нормативно-правового змісту підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України та включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

При цьому Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Український інститут національної пам'яті, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом (абзац перший частини першої статті 24 зазначеного Закону).

Аналогічна норма щодо Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, передбачена в абзаці першому частини першої статті 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», якою визначено, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України.

Відповідно до статті 57 Конституції України закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення у порядку, встановленому законом.

Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

У зв'язку з наведеним рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як і інші нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, повинні підлягати державній реєстрації Міністерством юстиції України та включатись до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, набирати чинності з дня офіційного опублікування, якщо інше не передбачено самими актами, але не раніше дня офіційного опублікування.

Зміни, передбачені підпунктом 12 пункту 5, пунктом 6 розділу I проекту Закону не відповідають вимогам Конституції України щодо державної реєстрації нормативно-правових актів та доведення їх до відома населення.

Враховуючи викладене, пропонуємо внести зміни до підпункту 12 пункту 5 розділу I проекту Закону, а саме:

доповнити абзацом четвертим такого змісту:

«Рішення Регулятора, що є нормативно-правовими актами, включаються до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів у встановленому законом порядку.»;

у зв'язку з цим абзаци четвертий – сьомий вважати абзацами п'ятим – восьмим;

абзац восьмий викласти в такій редакції:

«Рішення Регулятора, що є нормативно-правовими актами та мають ознаки регуляторних актів, та рішення з питань встановлення тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій та інших суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, цін (тарифів) для населення (якщо відповідні повноваження щодо встановлення цін (тарифів) надані спеціальними законами) після включення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів опубліковуються державною мовою в офіційних друкованих виданнях та набирають чинності з дня, наступного за днем їх опублікування в офіційних друкованих виданнях, якщо більш пізній строк набрання чинності не встановлено самим рішенням, але не раніше дня офіційного опублікування рішення.».

Враховуючи вищезазначені обґрунтування, також пропонуємо пункт 6 розділу I проекту Закону виключити.

8. Згідно з проектом Закону проекти рішень Регулятора з питань встановлення цін (тарифів), крім проектів рішень про встановлення «зеленого» тарифу, схвалення/затвердження інвестиційних програм (планів розвитку), якщо відповідні повноваження щодо встановлення цін (тарифів), схвалення/затвердження інвестиційних програм (планів розвитку) надані Регулятору законом, *є предметом публічних консультацій*, які проводяться у формі публічного обговорення.

У разі необхідності Регулятор може проводити публічні консультації з інших питань, що належать до його компетенції.

*Порядок проведення публічних консультацій затверджується Регулятором* і має враховувати особливості їх організації та проведення щодо окремих видів рішень Регулятора. При проведенні публічних консультацій у формі електронних консультацій разом з проектом рішення, що має ознаки регуляторного акта, на вебсайті Регулятора оприлюднюється аналіз його впливу та обґрунтування необхідності його прийняття. При проведенні електронних консультацій Регулятор зазначає електронну адресу для подання пропозицій та/або забезпечує можливість заінтересованим сторонам розмішувати електронні коментарі чи надавати відповіді на запитання на сторінці онлайн-платформи для публічних консультацій та/або на вебсайті Регулятора, де здійснюються електронні консультації (підпункт 14 пункту 5 розділу I).

Звертаємо увагу, що відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» (набрав чинності, вводиться в дію через один рік з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, за винятком окремих положень)

проведення публічних консультацій щодо проекту нормативно-правового акта здійснюється в порядку, визначеному *законом* (частина друга статті 45 Закону).

У цьому зв'язку зазначаємо, що 24 червня 2024 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про публічні консультації» (набирає чинності через 12 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні), який комплексно визначає правила проведення публічних консультацій суб'єктами їх проведення.

Так, згідно із Законом України «Про публічні консультації» Порядок організації проведення публічних консультацій органами виконавчої влади відповідно до вимог цього Закону визначається Кабінетом Міністрів України.

Положення цього Закону не поширюються на підготовку проектів регуляторних актів відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (пункт «г» частини другої статті 2, частина третя статті 3 Закону України «Про публічні консультації»).

На сьогодні базовим актом у сфері проведення органами виконавчої влади консультації з громадськістю є Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року № 996.

9. Підпунктом 15 пункту 5 розділу I проекту Закону пропонується внести зміни до статті 17 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (далі – Закон про НКРЕКП) та встановити, що для ефективного виконання завдань державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг Регулятор розробляє проекти законів, проекти актів Кабінету Міністрів України з питань, що відносяться до компетенції Регулятора, *готує висновки та проводить фахову експертизу проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України*, вносить пропозиції до органів державної влади щодо вдосконалення законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг.

Зі змісту наведених положень проекту Закону випливає, що Регулятор готує висновки та проводить фахову експертизу проектів законів та проектів актів Кабінету Міністрів України.

У розрізі наведеного виникає питання стосовно місця таких висновків у визначеному Законом України «Про Кабінет Міністрів України» механізмі підготовки, погодження та внесення на розгляд Уряду України актів Кабінету Міністрів України, а також їх обов'язковість.

Крім того, зазначене положення щодо проведення фахової експертизи не узгоджується з ідеологією Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», яким впроваджено концептуальний підхід, що полягає у розділенні повноважень між міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади. Так, згідно з частиною другою статті 1 вказаного Закону міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в

одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Міністерство є органом, що забезпечує насамперед формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, видає акти нормативно-правового характеру (абзац перший частини другої статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), а тому здійснення експертиз не може здійснюватися центральним органом виконавчої влади.

10. Змінами до статті 19 Закону про НКРЕКП пропонується врегулювати питання здійснення державного контролю на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема встановити, що Регулятор здійснює державний контроль за дотриманням суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, та суб'єктами, що належать до особливої групи споживачів у розумінні Закону України «Про ринок електричної енергії», законодавства у відповідних сферах та ліцензійних умов (крім зловживань та інших порушень на оптовому енергетичному ринку, де здійснення державного контролю відбувається в порядку визначеному статтями 201, 202) *шляхом проведення планових та позапланових виїзних, а також невиїзних перевірок відповідно до затвердженого ним порядку контролю.*

Також пропонується внести зміни до статті 21 Закону про НКРЕКП, яка врегульовує порядок розгляду скарг та врегулювання спорів, передбачивши, що Регулятор розглядає скарги споживачів щодо порушення їхніх прав та інтересів суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, або суб'єктами, що належать до особливої групи споживачів, та врегульовує спори між ними, а також вирішує спори, що виникають між суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг. Регулятор розглядає скарги споживачів відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

До викладеного зауважуємо, що здійснення Регулятором діяльності щодо проведення планових та позапланових перевірок, а також щодо розгляду скарг споживачів має відбуватися з урахування положень Закону України «Про адміністративну процедуру», оскільки здійснення інспекційної (контрольної, наглядової) діяльності, а також питання адміністративного оскарження підпадають під сферу дії вказаного Закону, зокрема розділу VI «Адміністративне оскарження».

11. Проектом Закону пропонується частину третю статті 48 Закону України «Про правотворчу діяльність» доповнити новим абзацом, передбачивши, що опублікування нормативно-правових актів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснюється на її офіційному веб-сайті відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (пункт 6 розділу I проекту Закону).

Відповідно до Закону України «Про правотворчу діяльність» нормативно-правовий акт набирає чинності у порядку та строк (термін), визначені

Конституцією України та (або) законом, але не раніше дня його опублікування. Опублікування нормативно-правових актів здійснюється в офіційних друкованих виданнях, а у випадках, визначених законом, у друкованих медіа, засновниками (власниками) яких є державні органи, органи місцевого самоврядування та юридичні особи, засновані такими органами (для актів органів місцевого самоврядування) (частина третя статті 48, частина перша статті 49 Закону).

Крім того, проектом Закону пропонується врегулювати особливості набрання чинності нормативно-правовими актами Регулятора шляхом внесення змін до Закону України «Про правотворчу діяльність». Водночас зазначений Закон є базовим та визначає загальні правові й організаційні засади правотворчої діяльності. Запровадження у ньому спеціальних норм щодо актів окремого суб'єкта змінює мету і структуру цього Закону, порушує системність правового регулювання, закладає внутрішню суперечність його положень.

12. Підпунктом 1 пункту 8 розділу I проекту Закону запропоновано редакцію частини другої статті 2 Закону України «Про ринок електричної енергії», якою, зокрема, передбачено, що *під час розробки проектів правил ринку, правил ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку, кодексів системи передачі та систем розподілу, кодексу комерційного обліку, правил роздрібного ринку та інших нормативно-правових актів, Регулятор має право звернутись до Антимонопольного комітету України для отримання його позиції щодо впливу зазначених актів на конкуренцію.*

*Регулятор не зобов'язаний погоджувати з Антимонопольним комітетом України проекти своїх нормативно-правових актів та інших рішень.*

Водночас звертаємо увагу, що відповідно до частини четвертої статті 20 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» *органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління та контролю зобов'язані погоджувати з Антимонопольним комітетом України, його територіальними відділеннями проекти нормативно-правових актів та інших рішень, які можуть вплинути на конкуренцію, зокрема щодо створення суб'єктів господарювання, встановлення і зміни правил їх поведінки на ринку, або такі, що можуть призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції на відповідних ринках, а також одержувати дозвіл Антимонопольного комітету України на концентрацію у випадках, передбачених законом.*

Чинна редакція вищевказаного законодавчого положення не містить винятку, який вказує на обов'язковість погодження Антимонопольним комітетом України проектів відповідних нормативно-правових актів, крім випадків, визначених законом. Тому закріплення відповідного положення винятково на рівні Закону про НКРЕКП може спричинити колізію між відповідними нормами права.

13. Абзац шостий підпункту 20 пункту 5 розділу I проекту Закону в частині слів «та інших наборів даних, перелік яких визначено відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» не узгоджується з

термінологією законодавства України про доступ до публічної інформації, якою вживається термін «перелік наборів даних, що оприлюднюються у формі відкритих даних».

14. Пунктом 6 розділу II «Прикінцеві положення» проєкту Закону пропонується встановити завдання Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, протягом дванадцяти місяців з дня набрання чинності цим Законом затвердити внутрішні документи, визначені Законом.

Запропоноване потребує доопрацювання з огляду на те, що згідно з приписами Конституції України та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів* (частина перша статті 113, пункт 9 статті 116 Конституції України, частини перша і друга статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»).

15. Пунктом 10 розділу I проєкту Закону пропонується пункт 1 розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про адміністративну процедуру» доповнити новим положенням, зазначивши, що тимчасово, на час дії воєнного стану в Україні, введеного Указом Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 року № 2102-IX, та протягом одного року з дня його припинення або скасування, *дія цього Закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг*.

Слід зазначити що у контексті євроінтеграційних процесів, що на сьогодні відбуваються, першим етапом наближення національної системи права до системи права Європейського Союзу у сфері публічного адміністрування стало прийняття 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), яке дозволило наблизити Україну до європейських стандартів (наприклад, до вимог Європейської Конвенції про права людини, Рекомендації Ради Європи CM/Res 2007(7) про належне управління та Хартії).

У звіті Європейської комісії щодо оцінки прогресу України на її шляху до Євросоюзу від 08 листопада 2023 року наголошено, що ключовою подією у сфері надання послуг стало прийняття у 2022 році Закону України «Про адміністративну процедуру», який є важливим для розвитку права на ефективне управління. При цьому згідно з інформацією, викладеною у звіті, в сфері реформи державного управління України в наступному році має бути забезпечене своєчасне приведення чинного законодавства у відповідність із Законом України «Про адміністративну процедуру» у всіх секторах, охоплених його сферою застосування. Також про відповідність Закону України

«Про адміністративну процедуру» європейським стандартам у своїх висновках зазначали фахівці Програми SIGMA.

При цьому Європейська Комісія чітко вказала на недопустимість виходу будь-яких правовідносин із-під дії ЗАП: «Окремі інституції вже роблять спроби звільнитися з-під дії закону (Закону про адміністративну процедуру). Україні слід утриматися від запровадження нових винятків із застосування закону, оскільки це різко зменшить його загальний вплив».

*Таким чином, запропоновані зміни до законопроектів суперечать євроінтеграційним прагненням України, фактично звужують права фізичних та юридичних осіб, виводять наведені суспільні відносини із-під сфери дії ЗАП.*

16. Проект Закону в частині слів «вебсайті Регулятора», «сайті Комітету Верховної Ради України», «вебсайті Кабінету Міністрів України», «Регулятором ... на своєму вебсайті», «вебсайті» в усіх відмінках не узгоджується з термінологією законодавства України в інформаційній сфері, яка передбачає використання терміна «веб-сайт», а для державних органів – «офіційний веб-сайт». Крім того, відповідно до вимог нормопроектувальної техніки проект акта повинен відповідати такій вимозі, як точність та уніфікованість термінології.

17. Проект Закону потребує доопрацювання в частині слів «політичних організацій» з урахуванням термінології Конституції України та Закону України «Про політичні партії в Україні».

18. До проекту Закону в частині вживання формулювань: *«протягом трьох робочих днів після проведення засідання», «підлягають оприлюдненню упродовж трьох робочих днів після закінчення строку подання заявки на відкритий конкурс», «не пізніше ніж через два робочі дні після проведення співбесіди»* (положення частини третьої статті 8 Закону про НКРЕКП у редакції проекту Закону); *«після затвердження проект кошторису разом із бюджетним запитом подається Регулятором до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, для включення до проекту Державного бюджету України на відповідний рік», «Регулятор затверджує кошторис після набрання чинності Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік та оприлюднює його на своєму вебсайті»* (положення частини другої статті 11 Закону про НКРЕКП у редакції проекту Закону).

Пропоновані положення в частині норм, які містять вказівку на строки, передбачають використання прийменника «після», що не забезпечує належним чином розуміння моменту, з якого має розпочатися відлік відповідних строків реалізації тих чи інших заходів.

Варто враховувати, що використання слова «після» в цілому залишає простір для неоднозначних трактувань. Водночас суб'єкту правозастосування важливо чітко розуміти, з якого саме моменту розпочинається облік часу, оскільки він може розпочатися у будь-який день, що настає «після». Тобто у день, що настане через тиждень або через місяць після відповідного факту.

У свою чергу з метою забезпечення принципу правової визначеності, а також чіткості та ясності реалізації наведених норм приписи такого характеру варто формулювати у спосіб, що чітко вказуватиме на момент відліку строку, та уникати слова «після» (натомість використовуючи, наприклад, «з моменту...», «з дня...»).

**Заступник Міністра  
з питань європейської інтеграції**

**Людмила СУГАК**