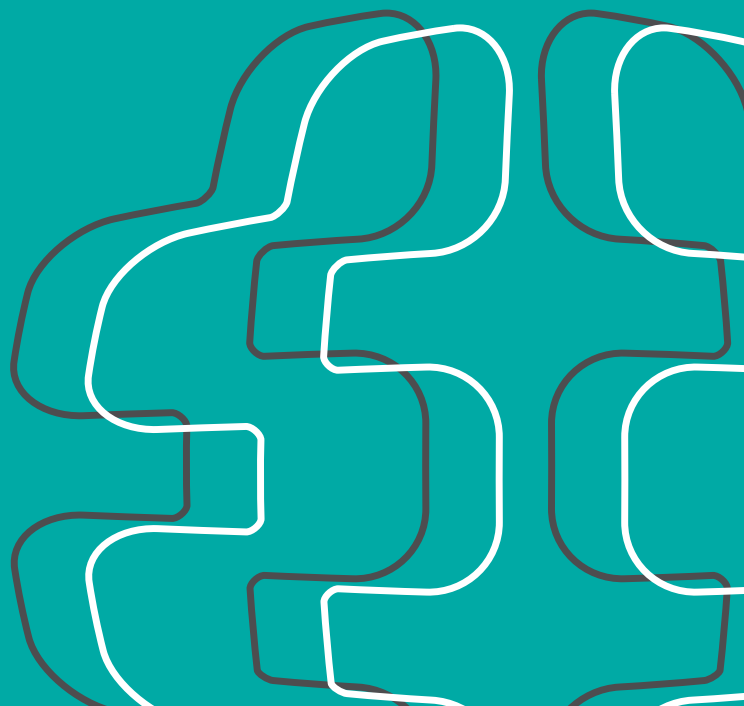




НОВИЙ ЕНЕРГЕТИЧНИЙ РЕГУЛЯТОР

ОРІЄНТИРИ ДЛЯ НАЛЕЖНОЇ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЗАКОНУ «ПРО
НАЦІОНАЛЬНУ КОМІСІЮ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ
ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ»





Це дослідження підготовлено в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів України, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) у партнерстві з Фондом розвитку аналітичних центрів (ТТФ) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні (SIDA).

Думки та позиції викладені у цьому дослідженні є позицією авторів та не обов'язково відображають позицію уряду Швеції.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Government of Sweden.

Dixi Group є українським аналітичним центром, який здійснює дослідження та надає консультації щодо тем інформаційної політики, енергетики, безпеки та інвестицій.

Наша місія – бути рушієм якісних змін в енергетичному секторі, добиватися належного врядування та відповідального споживання на шляху до сталої енергетики. Ці зміни передбачають утвердження вільних та конкурентних ринків з високим рівнем прозорості, якісного регулювання та забезпечення верховенства права, ефективного виробництва та споживання енергоресурсів, подолання корупції та інших негативних явищ.

Dixi Group не займає жодної політичної позиції; відповідно, всі погляди, висловлені в цій публікації, належать виключно авторам.

Публікація доступна для завантаження на інформаційно-аналітичному ресурсі «Українська енергетика» (ua-energy.org).

За додатковими копіями документу та інформацією, будь ласка, звертайтеся:

02095 Київ, вул. Срібнокільська 24, а/с 68

author@dixigroup.org

© ГО «Діксі Груп», 2016

© SIDA, 2016

Друк – ТОВ «СіЛа»

ВСТУП І МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

22 вересня Верховна Рада прийняла історичне рішення - Закон «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (надалі – Закон). Цим було зроблено ще один крок в імplementації в Україні Третього енергетичного пакету, реформах ринків газу та електроенергії, посиленні публічності енергетичного сектору.

Попри складні дискусії та дебати, що тривали більше року, рішення таки було прийнято – завдяки народним депутатам, зокрема членам Комітету з паливно-енергетичного комплексу, за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», експертів Стратегічної дорадчої групи, Енергетичного Співтовариства, Європейської Комісії, USAID.

Однак, після вступу Закону в дію настає важливий перехідний період. Важливо, щоб на кожному етапі імplementації до-

сягались цілі, поставлені перед Регулятором – здобуття ним політичної, функціональної та фінансової незалежності.

Метою цієї роботи є дослідження принципів відмінностей у діяльності реформованого Регулятора, його повноважень та функцій. Крім цього, детально проаналізовані конкретні кроки усіх уповноважених та зацікавлених сторін, від дій яких залежатиме, як і коли Закон буде імplementований. Авторський колектив аналізував положення Закону, прийнятого Верховною Радою, до підписання його Президентом, моделюючи найменш сприятливі ситуації з метою попередити ключові ризики.

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження тексту Закону засвідчує, що за умови його повноцінного та якісного впровадження, сфера регулювання НКРЕКП практично не змінюється, натомість Регулятор пристосовується до ролі **неупередженого арбітра** на нових лібералізованих ринках. Двома ключовими принципами роботи оновленого органу стане **утвердження конкурентних відносин** у галузях енергетики та комунальних послуг, а також **незалежності та незаангажованості** рішень самої НКРЕКП. Зокрема, ринкові умови ведення бізнесу будуть запроваджуватися та захищатися Регулятором як на суміжних ринках, так і стосовно розподілення ресурсів природних монополій. Саме в цьому полягатиме

функція Регулятора із захисту права на **рівний доступ до енергетичних мереж**. Крім цього, його задачею стане покращення інвестиційної привабливості бізнесу з управління енергетичними мережами.

Набагато активнішим стане Регулятор у питаннях **захисту прав споживачів**, а його посилені повноваження зі встановлення та контролю додержання чесних правил гри компенсуються детально розробленим механізмом призначення членів НКРЕКП та надзвичайно суворими вимогами до них. Добросовісність та неупередженість також гарантуватиметься значним рівнем **фінансової незалежності** Регулятора і **персональною відповідальністю** складу НКРЕКП за законність її діяльності.

Друга частина цього аналітичного документу – своєрідна «дорожня карта», покликана забезпечити **чітку та злагодженою роботу залучених сторін в імplementації Закону**: вчасного та ефективного формування Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, проведення відкритих та ефективних засідань Комісії, неупередженої оцінки кандидатів, уникнення маніпуляцій і подвійних трактувань положень закону. Адже від діяльності Конкурсної комісії, відповідної уваги ЗМІ та громадськості до її роботи залежатиме, хто буде обраний майбутнім комісіонером, і як він працюватиме.

Робота оновленого Регулятора, його активність у перехідний період також буде критично важливою для якісного виконання вимог до нової НКРЕКП. Закон передбачає розробку та прийняття щонайменше півтора десятка нових актів НКРЕКП, актуалізації чинних документів. Від комісіонерів напряду залежатиме і фінансова складова діяльності, адже НКРЕКП відтепер визначатиме кошторис, – який має пройти через прискіпливий фільтр бюджетного комітету Верховної Ради, – та ставки внесків на регулювання.

В ході реалізації Закону **важливо оминати кількох ситуацій, які можуть бути використані для спотворення вимог Закону**, а у перспективі – серйозно підважити функціональність і незалежність нового енергетичного Регулятора.

Найбільш актуальним ризиком є **несвоєчасне формування Конкурсної комісії або блокування її діяльності**, що може мати наслідком затягування у обранні нових членів НКРЕКП. Це загрожує паралізацією роботи Регулятора після звільнення перших трьох його членів, яке має відбутися в рамках ротації не пізніше 6 місяців з дати вступу Закону в дію.

Наступною «зоною ризику» є **забезпечення роботи Конкурсної комісії**, що покладається на Апарат Верховної Ради. На практиці, окрім приміщення і матеріально-технічних засобів, Конкурсна ко-

місія потребуватиме відео- та аудіофіксації роботи, а також трансляції засідань у режимі реального часу, що може стати проблематичним.

Як засвідчили подібні процеси при обранні керівництва НАБУ, **маніпуляції можуть бути застосовані в ході конкурсу на посади членів Регулятора**. При цьому, критично важливим буде порядок проведення конкурсу, у тому числі застосування чітких критеріїв для гарантування прозорого і конкурентного відбору. Водночас, навіть при уникненні ризикових сценаріїв, **сукупним наслідком тривалих процедур може стати неправоздатність НКРЕКП на перехідному етапі**. Враховуючи поточний неповний склад Регулятора (6 членів) і ймовірну затримку з призначенням 3-х нових комісіонерів у першій хвилі ротації (упродовж 6 місяців), НКРЕКП може тимчасово втратити можливості здійснювати свої функції.

З точки зору фінансової сторони діяльності Регулятора, ризиком може стати **недостатнє фінансування впродовж 2017 року**, коли кошторис НКРЕКП буде виконуватися за видатками загального фонду Держбюджету. Наприклад, діяльність може бути недофінансована в частині підвищених окладів для членів та працівників оновленого Регулятора. У свою чергу, формування нового кошторису може наштовхнутися на перешкоди при погодженні у профільному комітеті парламенту.

Для подолання «підводних каменів» процесу формування нового Регулятора, зацікавленим сторонам варто врахувати наступні рекомендації:

- **Народним депутатам, представникам органів виконавчої влади, НКРЕКП підтримати створення дорадчої групи (комітету) з контролю імplementації Закону – аналізу практики застосування, вироблення оперативних рекомендацій – за участі**

депутатів Верховної Ради, представників Кабінету Міністрів, Президента, експертів;

- **Лідерам парламентських фракцій, членам профільних комітетів (як варіант, в рамках створеної Робочої групи)** визначити проміжні дедлайни для подання відповідними фракціями (групами) кандидатур на розгляд комітетів Верховної Ради, проведення рейтингового голосування у випадку браку більшості для делегування кандидатур до Конкурсної комісії;

- **Апарату Верховної Ради** забезпечити підготовку і розгляд окремих проєктів постанов щодо кожної з осіб, які делегуються Верховною Радою до Конкурсної комісії для результативного розгляду рішення;

- **Сторонам, які делегуватимуть представників до Конкурсної комісії**, доцільно визначити вичерпний перелік підстав, на основі яких повноваження члена Конкурсної комісії можуть бути припинені достроково;

- **Сторонам, які делегуватимуть представників до Конкурсної комісії**, провести консультації щодо достатності ресурсів, які можуть бути надані Апаратом Верховної Ради для забезпечення роботи Конкурсної комісії, у разі виявлення недоліків негайно ініціювати залучення відповідних ресурсів з боку зовнішніх сторін (у вигляді грантової або інших форм безповоротної допомоги);

- **Конкурсній комісії** забезпечити розробку чіткого та зрозумілого Порядку та умов проведення відкритого конкурсу на посади членів НКРЕКП, в якому передбачити вичерпний перелік критеріїв, а також підстав для прийняття рішень (щодо профільної освіти, досвіду роботи у сферах енергетики або комунальних послуг, рівня професійних та моральних якостей);

- **Адміністрації Президента, НКРЕКП** провести консультації з урахуванням позицій зацікавлених сторін – профільних громадських об'єднань, експертної спільноти, представників Енергетичного Співтовариства, Європейської комісії та інших, – щодо забезпечення наступництва роботи Регулятора;

- **Лідерам парламентських фракцій (груп), народним депутатам-членам профільних комітетів** забезпечити результативне прийняття змін до Бюджетного кодексу, які дозволять запуснути процес підготовки кошторису НКРЕКП за новими правилами, а також визначитися із доцільністю зміни до Держбюджету на 2017 рік, які б передбачили достатній рівень фінансування Регулятора;

- **НКРЕКП, народним депутатам, представникам громадськості** підтримати широке публічне обговорення кошторису Регулятора до подачі його на розгляд Комітету з питань бюджету, а також безпосередньо в ході розгляду, отримання позицій з боку суб'єктів господарювання на ринках енергетики та комунальних послуг, висновків експертів;

- **Представникам громадськості, іншим зацікавленим сторонам** вимагати запровадження системи контролю за будь-якими фактами, що можуть трактуватися як незаконний вплив на НКРЕКП та її членів, у вигляді відповідних процедур та правил (як варіант – підтримати створення спеціального Управління з питань моніторингу та контролю в структурі НКРЕКП);

- **Усім зацікавленим сторонам** заохотити посилену увагу медіа та громадськості до процесу в цілому, включно з моніторингом дотримання строків, визначених Законом.

НОВІ ФУНКЦІЇ ТА ПОВНОВАЖЕННЯ РЕГУЛЯТОРА

СТИМУЛЮВАННЯ БІЛЬШОЇ КОНКУРЕНЦІЇ НА РИНКАХ

Реформований Регулятор повинен сприяти відкриттю ринків для споживачів і постачальників, забезпечити недискримінаційний доступ до мереж/трубопроводів. Крім цього, завданням НКРЕКП має стати сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками європейських держав. Таким чином, для компаній, що мають намір провадити бізнес в українській енергетиці відповідно до прозорих та чесних правил, НКРЕКП має стати надійним союзником.

Діяльність Регулятора здійснюватиметься через прийняття рішень та розробку і/або схвалення нормативних актів. Це, зокрема:

- Ліцензійні умови провадження господарської діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг та відповідні Порядки контролю за дотриманням вимог законодавства у відповідній сфері регулювання та ліцензійних умов. Важливо звернути увагу на те, що НКРЕКП уповноважена самостійно розробляти та затверджувати нові редакції Ліцензійних умов. Таким чином, Регулятор одночасно визначає державну політику на відповідних ринках та контролює її впровадження.

- Порядки організації обліку та звітності за видами ліцензійної діяльності та відповідні Форми звітності суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, та порядок їх подання. На відміну від чинного порядку звітності, суб'єкти господарювання можуть очікувати, що в цій сфері Регулятор запровадить істотно інші правила. Це пов'язано з необхідністю переходу на стандарти звітності, що використовуються в Європейському Союзі.

Новації у регулюванні не повинні бути несподіванками для гравців ринку. Закон вимагає, щоб усі нормативно-правові акти (за окремими винятками), що будуть розроблені або затверджені Регулятором, проходили спеціальну процедуру узгодження із громадськістю та учасниками ринку, зокрема, проекти усіх нормативних актів мають бути оприлюднені на її веб-сайті.

Якщо Закон буде імплементовано без порушень і маніпуляцій, Регулятор здійснюватиме менше заходів впливу стосовно окремих суб'єктів регулювання, перетворившись натомість на арбітра, який встановлює загальні, спільні для усіх, правила (в частині, наприклад, ліцензійних умов та кодексів мереж), а головне – слідкує за їхнім дотриманням з боку усіх гравців ринків та природних монополій.



РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ, ТАРИФОУТВОРЕННЯ

Закон ставить перед Регулятором завдання забезпечувати ефективне регулювання не лише конкурентних сегментів, але і природних монополій – зокрема, оператори природних монополій мають надавати рівні умови доступу до ключової інфраструктури.

Значну кількість нормативних актів, які має розробити та/або затвердити Регулятор, стосуються саме діяльності операторів мереж та інших суб'єктів природних монополій. Зокрема, мова йде про:

- **Порядки (методики) формування, розрахунку та встановлення державних регульованих цін і тарифів для суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг.** У питаннях затвердження у таких Порядках конкретних цін та тарифів на товари та послуги у регульованому сегменті енергетичних ринків НКРЕКП зберігає повну дискрецію з двома принциповими застереженнями. По-перше, обсяг такого регулювання обмежується переліком державних регульованих цін і тарифів, встановленим Законом. Це значна зміна порівняно з поточною ситуацією, за якою такий перелік міститься безпосередньо в Указі Президента 715/2014 і може бути змінений Президентом одноосібно і з негайним ефектом. По-друге, у разі застосування державного регулювання цін або встановлення тарифів, їхні рівні повинні забезпечувати покриття економічно обґрунтованих витрат, залучення інвестицій, дотримання екологічних вимог, вимог якості та безпеки, обґрунтованої прибутковості, а також сприяти використанню місцевих, відновлюваних та вторинних енергетичних ресурсів. До того ж, законом визначено принципи встановлення довгострокових тарифів, які повинні ґрунтуватись на довгострокових ін-

вестиційних програмах та річних інвестиційних планах.

Затвердження належних Порядків (методик) дозволить зробити процес тарифоутворення більш сталим та прогнозованим, побудованим відповідно до економічних реалій, замість непублічних домовленостей. Це, у свою чергу, є ключовим для залучення інвестицій у сектор та для збільшення довіри споживачів до обґрунтованості розміру тарифів та цін, які вони сплачують.

Від діяльності оновленого Регулятора варто обґрунтовано очікувати **набагато амбітніших цілей при розрахунках тарифів на передачу та розподіл і значно активнішого захисту прав інвесторів.** Адже положення Указу Президента 715/2014 передбачали не більше ніж «забезпечення самоокупності діяльності суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання на суміжних ринках». Широке повноваження Регулятора під час встановлення тарифів на послуги суб'єктів природних монополій, здійснення моніторингу розроблення та реалізації інвестиційних програм компенсують виключення з функцій Регулятора контролю за цільовим використанням коштів, отримуваних через тарифи в галузі енергетики.

Також Регулятором затверджуються:

- розроблені відповідними операторами **Кодекси систем передачі та розподілу електричної енергії, газотранспортної та газорозподільних систем, кодекси газосховищ та установки LNG,**
- розробляються та затверджуються **Порядки (методики) приєднання до електричних, теплових, газових мереж, розрахунку плати за приєднання та фінансування послуг з приєднання.**

При ухваленні цих підзаконних актів Регулятором головним принципом стане забезпечення недискримінаційного доступу до ресурсів мереж. Крім цього, він

здійснюватиме сертифікацію операторів систем передачі та газотранспортної системи, при чому робитиме це згідно зі встановленими ним же відповідними **Поярдами здійснення процедури сертифікації**. Втім, результати сертифікації у визначених законом випадках мають також бути узгоджені та схвалені Секретаріатом Енергетичного Співтовариства.

Новим стало право Регулятора безпосередньо вимагати від операторів змінювати умови і положення доступу до систем передачі та газотранспортної системи, у тому числі тарифи або методики, з метою забезпечення їх пропорційності і застосування на недискримінаційній основі. Так само принцип **недискримінації** має дотримуватися у **порядках надання послуг**

з балансування, що є важливою новацією у порівнянні з чинним регулюванням.

Окремою новацією в законі є:

- впровадження **інституту досудового розгляду спорів**, що виникають між суб'єктами ринків енергетики та комунальних послуг. Ця функція набуває важливого значення з точки зору захисту прав суб'єктів господарювання на забезпечення рівного права на доступ до транспортних систем. Потенційно цей механізм зможе у багатьох випадках **замінити судові або арбітражні процедури, пришвидшивши знаходження порозуміння та допомагаючи учасникам ринків зекономити на операційних витратах**.

сферах енергетики та комунальних послуг, та врегулювання спорів.

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Істотною зміною у роботі НКРЕКП стане орієнтація на кінцевих споживачів енергетичних товарів та послуг. Наразі серед завдань НКРЕКП в Указі 715/2014 згадується про захист прав споживачів на ринках, що перебувають у стані природної монополії, і лише опосередковано – про права споживачів на суміжних ринках. **Закон натомість покладає на Регулятора чіткий обов'язок з забезпечення захисту прав кінцевих споживачів** на отримання товарів, послуг на ринках енергетики та комунальних послуг належної якості в достатній кількості та за обґрунтованими цінами.

Підвищені стандарти та засоби захисту прав кінцевих та проміжних споживачів будуть закріплені Регулятором у:

- **показниках якості надання послуг суб'єктами природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг та суб'єктами, що провадять діяльність на суміжних ринках,**
- **правилах розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у**

Варто зауважити, що ці підзаконні акти носитимуть переважно похідний та процедурний характер, деталізуючи положення відповідних законів. Справа у тому, що захист прав споживачів в Європейському Союзі закріплюється у галузевих нормативних актах, які формують Третій енергетичний пакет – у Директивах стосовно ринку природного газу та електричної енергії. В Україні ці норми імплементуються саме у формі національного законодавства. При цьому на Регулятора покладається функція неупередженого контролю за дотриманням надавачем послуг своїх відповідних обов'язків. Задля цього **НКРЕКП матиме функцію моніторингу та контролю дотримання мінімальних стандартів та вимог до якості обслуговування споживачів**. Крім цього, вона забезпечуватиме прямиий захист прав та законних інтересів споживачів (як кінцевих, так і проміжних), роз'яснення щодо виданих нею нормативно-правових актів, а також надаватиме докладну інформацію про ціни та тарифи у відповідних сферах.

Нові повноваження мають зробити Регулятор ще ближчим до кінцевих споживачів. Більший обсяг зворотного зв'язку від споживачів конче важливий для НКРЕКП, адже вдоволення послугами, якістю обслуговування та такі показники як, наприклад, частота зміни постачальника, є принциповими маркерами ступеню відкритості ринків.

НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА ПРОЗОРИСТІ ДІЯЛЬНОСТІ

Про брак гарантій незалежності та неупередженості у роботі існуючого Регулятора на фоні загалом достатніх формальних повноваженнях детально йдеться у Річних звітах з імплементації Секретаріату Енергетичного Співтовариства стосовно України¹. Зокрема, спеціалісти Секретаріату підкреслювали, що НКРЕКП (це єдиний прецедент серед країн Співтовариства) могла бути негайно розформована лише на підставі акту Президента України. Крім цього, зауважувалося на непрозорій процедурі призначення комісіонерів, відсутності системи ротації, залежності НКРЕКП у своїх рішеннях від позиції інших державних органів як АМКУ та Мін'юст, можливій політичній ангажованості керівництва Регулятора та фінансовій несамостійності органу.

Оскільки Закон розроблявся у тісній співпраці зі Секретаріатом, за умови збереження існуючої версії Закону, яка проголосована Верховною Радою України 22 вересня 2016 року, усі ці **недоліки можуть бути усунені, і регулятор на енергетичних ринках України повністю відповідатиме вимогам Третього енергетичного пакету ЄС**. На практиці неупередженість органу забезпечуватиметься, серед іншого, принципово новим порядком формування складу Регулятора, убезпеченням його фінансової незалежності, надання самостійності при прийнятті рішень (заборона втручання у діяльність Регулятора), детальними функціями Регулятора зі звітності та прозорості власної діяльності. Серед іншого, НКРЕКП розроблятиме та впроваджуватиме:

- **правила професійної етики**, що застосовуються до членів Регулятора, працівників центрального апарату і територіальний органів Регулятора;
- щорічно публікуватиме **звіт про свою діяльність та звіт про використання коштів**. Разом із складною та детально розробленою у Законі бюджетною процедурою ці норми та правила покликані компенсувати підвищені повноваження Регулятора та утвердити його статус незалежного арбітра на новостворених ринках.

В умовах загальної кризи довіри в українському суспільстві, особливо до державних інститутів, репутація оновленої НКРЕКП та високі стандарти прозорості її діяльності стануть її найціннішим активом.

До нового Регулятора висувається ціла низка додаткових вимог щодо підтримання високого рівня відкритості власної діяльності. Зокрема:

- **завчасне публікування проектів нормативних актів та інших рішень Регулятора разом з детальним обґрунтуванням підстав та мотивів для їх прийняття на сайті**, що не вимагає істотного підвищення інституційної спроможності органу;
- **організація та проведення відкритих слухань щодо чутливих питань – встановлення цін та тарифів на комунальні послуги, затвердження інвестиційних програм – які мають проходити за місцем надання таких послуг**. Хоча Закон не містить прямої норми про участь представників НКРЕКП в таких слуханнях, залишаючи за Регулятором зобов'язання врегулювати це на рівні Порядку проведення відкритих слухань, можна логічно очікувати необхідності особистої участі представників Регулятора на таких та подібних заходах, організація та проведення яких стане новими функціями Регулятора.

¹ energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/DOCS/4332414/3D795DA4811D69D4E053C92FA8C07422.pdf

ІНШІ ПОВНОВАЖЕННЯ ТА ФУНКЦІЇ

Серед принципово нових завдань для Регулятора законодавці визначили роботу з підвищення інвестиційної привабливості секторів енергетики та комунальних послуг. Так само як і у питанні конкуренції, передбачені як загальні зобов'язання зі «створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики», так і достатньо детальні – «забезпечення інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури». З огляду на повноваження НКРЕКП з регулювання тарифів на послуги природних монополій, таке завдання очікувано здійснюватиметься внаслідок впровадження стимулюючого тарифоутворення для відповідних операторів.

Повноваження НКРЕКП з примусового виконання власних рішень за Законом прописані детальніше та є повнішими у порівнянні з Указом Президента 715/2014. Крім того, що рішення Регулятора тепер стануть обов'язковими не тільки для суб'єктів природних моно-

полій, а й для усіх учасників правовідносин, під час здійснення державного контролю Регулятор, крім звичайних заходів впливу, ще зможе тимчасово призупиняти дію ліцензії. При застосуванні штрафних санкцій Регулятор керується більш докладно унормованою законом процедурою, а розмір такої фінансової санкції обмежується тільки максимальним встановленим у законі розміром та принципом пропорційності порушення і покарання та ефективності санкцій, що мають стримуючий вплив.

Серед функцій, які Регулятор втратить, є визначення відповідності ліквідації, реорганізації, придбання або відчуження часток активів суб'єктів господарської діяльності ліцензійним умовам, так само як і прями повноваження зі здійснення «заходів щодо обмеження монополізму» більше не є серед компетенції НКРЕКП. Очевидно, такі функції передаються спеціально діючому у сфері конкурентного права органу - Антимонопольному комітету України.

ВИСНОВКИ

ЗАГАЛЬНА ФІЛОСОФІЯ РЕФОРМУВАННЯ НКРЕКП ДОСТАТНЬО ЧІТКО ВІДПОВІДАЄ МЕТІ ПЕРЕТВОРЕННЯ РЕГУЛЯТОРА НА СУЧАСНИЙ, В ПЕРШУ ЧЕРГУ МОНІТОРИНГОВИЙ, І ЛИШЕ ЧАСТКОВО КОНТРОЛЮЮЧИЙ, ОРГАН. ПОЗБАВИВШИ РЕГУЛЯТОРА НЕХАРАКТЕРНИХ ФУНКЦІЙ І ПОСИЛИВШИ СУТТЄВІ ПОВНОВАЖЕННЯ З ЗАХИСТУ РИНКОВИХ ПРИНЦИПІВ В ЕНЕРГЕТИЧНОМУ СЕКТОРІ, ЗАКОНОТВОРЕЦЬ НАБЛИЗИВ НКРЕКП ДО РЕГУЛЯТОРА У РОЗУМІННІ НОРМ ТРЕТЬОГО ЕНЕРГЕТИЧНОГО ПАКЕТУ. ХОЧА ЗАКОНОМ ПЕРЕДБАЧАЮТЬСЯ ЗНАЧНІ ЗМІНИ В БАГАТЬОХ АСПЕКТАХ, ГОЛОВНИМ ПРИНЦИПОМ Є НАДАННЯ ВИСОКОГО РІВНЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ НКРЕКП ОДНОЧАСНО З СУТТЄВИМ ПІДВИЩЕННЯМ ЯК ВИМОГ ДО ЇЇ СКЛАДУ, ТАК І ПЕРСОНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ КОЖНОГО ЧЛЕНА І КЕРІВНИЦТВА РЕГУЛЯТОРА ЗА ЙОГО ЗАКОННУ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНУ ДІЯЛЬНІСТЬ. НАЙВАЖЛИВІШОЮ ГАРАНТІЄЮ НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ ТА НЕЗАЛЕЖНОСТІ У ПРИЙНЯТТІ РІШЕНЬ РЕГУЛЯТОРОМ ПОКЛИКАНИЙ СТАТИ ДЕТАЛЬНО РОЗРОБЛЕНИЙ МЕТОД ФІНАНСУВАННЯ ЇЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ЩО МАЄ НА МЕТІ УБЕЗПЕЧИТИ ОНОВЛЕНИЙ ОРГАН ВІД КРИТИЧНОЇ ЗАЛЕЖНОСТІ ВІД ЗАГАЛЬНОГО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ТА ОСОБИСТИХ РІШЕНЬ ЗОВНІШНІХ ДЕРЖАВНИХ АГЕНТІВ.

ДОРОЖНЯ КАРТА РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНУ

ФОРМУВАННЯ ПЕРШОГО СКЛАДУ НКРЕКП



Підписання
Закону
Президентом



Офіційна
публікація



+1 ДЕНЬ => +1 ДЕНЬ
(після публікації)

Набрання чинності
(окрім ч. 1 ст. 11, ст. 13
Закону)



Затвердження
Президентом плану
ротації чинних
членів НКРЕКП з
поіменним списком
(рекомендується
відразу після
вступу Закону
в дію)



+30 ДНІВ

Конкурсна комісія
здійснює необхідні
процедури з
оцінки заявок,
за результатами
голосування формує
і публікує рейтинг
кандидатів на посаду
членів НКРЕКП



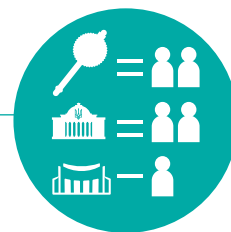
+45 ДНІВ

Конкурсна комісія
здійснює прийом
заявок на відкритий
конкурс та протягом
3 днів оприлюднює
відомості про
кандидатів на посади
членів НКРЕКП



+ДО 2 ТИЖНІВ
(рекомендується)

Конкурсна комісія
обирає голову і
затверджує регламент,
затверджує порядок
проведення конкурсу
і публікує оголошення
про його проведення



+ДО 2 МІСЯЦІВ
(рекомендується)

Формування
Конкурсної комісії з
добору кандидатів
на посади членів
НКРЕКП:
• 2 особи, яких
визначає Президент;
• 2 особи – Верховна
Рада (по одній за поданням
профільних комітетів², при
цьому рішення приймається
на основі пропозицій
депутатських фракцій
(груп));
• 1 особа – Кабінет
Міністрів (за поданням
Міністерства енергетики та
вугільної промисловості)



+ДО 30 ДНІВ

Президент призначає
нових членів НКРЕКП,
обираючи одного
з двох відібраних
кандидатів на кожну
посаду



ДО 6 МІСЯЦІВ

(з дня набрання чинності
Законом):
• Кабмін приводить свої
нормативно-правові
акти у відповідність із
Законом
• НКРЕКП приймає
нормативно-правові
акти, що впливають із
Закону



ДО 6 МІСЯЦІВ

(з дня набрання чинності
Законом):
три чинних члена
НКРЕКП підлягають
звільненню
(із затверженого
Президентом плану ротації);

ДО 12 МІСЯЦІВ

два чинних члена
НКРЕКП підлягають
звільненню;

ДО 18 МІСЯЦІВ

два чинних члена
НКРЕКП підлягають
звільненню



Перший склад нової
НКРЕКП обирає
нового Голову НКРЕКП
(рекомендується
відразу після повної
ротації)

² Комітет з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки, Комітет з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТУ НКРЕКП

1

ДО 1 ГРУДНЯ 2016 р.
НКРЕКП формує та оприлюднює реєстр суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг

2

1 СІЧНЯ 2017 р.
Вступають у дію положення про фінансування діяльності НКРЕКП (ч. 1 ст. 11, ст. 13 Закону)

3

НКРЕКП розробляє і затверджує Методику (порядок) розрахунку та встановлення ставки внесків на регулювання (рекомендується НА ПОЧАТКУ 2017 р.)

4

Верховна Рада вносить зміни до Бюджетного кодексу України (рекомендується НА ПОЧАТКУ 2017 р.)

8

У разі надходження зауважень
+ДО 15 ДНІВ
НКРЕКП подає відкоригований проект кошторису до Комітету з питань бюджету на погодження

7

+ДО 30 ДНІВ (МІСЯЦЬ)
Комітет Верховної Ради з питань бюджету погоджує кошторис або надає обґрунтовані зауваження

6

НЕ ПІЗНІШЕ 1 ЛИПНЯ
НКРЕКП обговорює проект кошторису з громадськістю та подає його для погодження Комітету Верховної Ради з питань бюджету

5

НЕ ПІЗНІШЕ 1 ЧЕРВНЯ
НКРЕКП оприлюднює проект кошторису

9

Після погодження
НКРЕКП подає проект кошторису до Міністерства фінансів для його включення до проекту Державного бюджету на відповідний рік

10

Після набрання чинності законом про Державний бюджет
НКРЕКП затверджує і публікує кошторис

У МАЙБУТНЬОМУ

ЩОРОКУ: НКРЕКП визначає ставку внеску на регулювання

ЩОКВАРТАЛЬНО: НКРЕКП переглядає ставку внеску на регулювання

ЩОРОКУ ДО 1 КВІТНЯ: НКРЕКП подає звіт про виконання бюджету за попередній рік

У МАЙБУТНЬОМУ

ДЕЛЕГУВАННЯ ЧЛЕНІВ КОНКУРСНОЇ КОМІСІЇ – після завершення 3-річного строку повноважень або їх дострокового припинення (з ініціативи органу, що делегував, або за власним бажанням)

РОТАЦІЯ ЧЛЕНІВ НКРЕКП – після завершення 6-річного строку повноважень або їх дострокового припинення (на залишковий період перебування на посаді)

КОЖНІ 2 РОКИ: переобрання Голови НКРЕКП (у разі дострокового припинення повноважень – обрання протягом 10 днів виконуючого обов'язки Голови)

КАРТА СТЕЙКХОЛДЕРІВ ТА ЇХ ЗАВДАНЬ



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

- Комітетам з питань ПЕК та ЖКГ подати на розгляд Верховної Ради України по 1 члену до Конкурсної комісії, на основі пропозицій депутатських фракцій (груп). Верховній Раді України прийняти рішення щодо 2 членів Конкурсної комісії.
- Комітету з питань бюджету щорічно до 1 серпня погоджувати проект кошторису НКРЕКП або надавати обґрунтовані зауваження.
- Щорічно розглядати звіт НКРЕКП про свою діяльність і звіт про використання коштів за попередній рік (у першу чергу, звіти будуть направлятися для розгляду до комітетів з питань ПЕК, ЖКГ, бюджету, та інших комітетів за відповідними питаннями).
- Розглянути поданий Кабінетом Міністрів проект Закону про енергетичного омбудсмена.
- Прийняти закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України (для врегулювання особливостей формування бюджету НКРЕКП).
- Апарату Верховної Ради забезпечувати роботу Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, у тому числі трансляцію у режимі реального часу її засідань, розміщення протоколів цих засідань та іншої інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради



КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

- Прийняти рішення щодо 1 члена до Конкурсної комісії, за поданням Міністерства енергетики та вугільної промисловості.
- Привести свої нормативно-правові акти у відповідність із Законом – протягом шести місяців з дня набрання ним чинності.
- Подати до 1 липня 2017 року на розгляд Верховної Ради проект Закону про енергетичного омбудсмена³.
- Мінфіну щорічно включати погоджений кошторис НКРЕКП до проекту Державного бюджету на відповідний рік.
- Забезпечити публікацію в офіційному друкованому виданні – газеті «Урядовий кур'єр» рішень НКРЕКП, що мають ознаки регуляторних актів, а також рішень з питань встановлення тарифів на товари (послуги) суб'єктів природних монополій, цін (тарифів) для населення.

³ Аналіз варіантів щодо правових, фінансових та організаційних моделей створення інституту енергетичного омбудсмена (адвоката споживача) в Україні міститься у одному з нещодавніх досліджень українських експертів: fnst.org/sites/default/files/uploads/2016/10/27/kericatalogspreads.pdf



ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

- Затвердити план ротації чинних членів НКРЕКП з поіменним списком.
- Прийняти рішення щодо 2 членів до Конкурсної комісії.
- Адміністрації Президента забезпечити трансляцію у режимі реального часу засідань Конкурсної комісії з добору кандидатів на посади членів НКРЕКП, розміщення протоколів цих засідань та іншої інформації на офіційному веб-сайті Президента.
- Призначати на посаду членів НКРЕКП з відібраних Конкурсною комісією кандидатів – не пізніше місячного строку з дня внесення відповідного подання.
- Припиняти достроково повноваження члена НКРЕКП – за умов настання обставин, виключний перелік яких визначений законом.



КОНКУРСНА КОМІСІЯ

- Протягом двох тижнів з моменту формування обрати голову, затвердити регламент своєї роботи, порядок та умови проведення конкурсу, опублікувати оголошення про проведення конкурсу.
- Протягом 45 календарних днів з дня оголошення конкурсу забезпечити прийом заявок.
- Протягом 30 календарних днів з дня завершення прийому заявок провести необхідні процедури та скласти рейтинг кандидатів на посаду члена (членів) НКРЕКП.
- Залучити представників Європейської Комісії, Секретаріату Енергетичного Співтовариства, інших міжнародних організацій, які співпрацюють з Україною у сферах енергетики та комунальних послуг до своєї роботи (з правом дорадчого голосу)
Залучити у якості спостерігачів на засіданнях народних депутатів України, представників Європейської Комісії, Секретаріату Енергетичного Співтовариства, інших міжнародних організацій, представників громадськості.
- Бути готовою до оголошення прийому заявок на відкритий конкурс у разі дострокового припинення повноважень члена (членів) НКРЕКП – протягом 5 робочих днів із дня припинення повноважень.



НКРЕКП³

- Розробити і затвердити Регламент своєї діяльності⁴, в якому визначається порядок організації роботи, зокрема проведення засідань.
- Розробити і затвердити Порядок проведення відкритого обговорення проектів рішень.
- Розробити і затвердити Правила професійної етики, що мають включати політику щодо недопущення конфлікту інтересів, порядку проведення зустрічей з представниками компаній у сферах енергетики та комунальних послуг (включно з материнськими та контролюючими компаніями)⁵ тощо.
- Провести аудит людських та фінансових ресурсів, необхідних для виконання своїх завдань відповідно до Закону.
- Розробити і затвердити нову структуру і штатний розклад, положення про власні територіальні органи (з урахуванням повноважень, що визначаються відповідно до Закону).
- Сформувати і оприлюднити реєстр суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг (не пізніше 01.12.2016 р.).
- Розробити і затвердити Методику (порядок) розрахунку та встановлення ставки внесків на регулювання.
- Забезпечити щорічне визначення, щоквартальний перегляд (коригування) ставки внеску на регулювання.
- Розробити і затвердити Положення про преміювання, на основі якого приймається рішення про встановлення премій членам та голові НКРЕКП.
- Розробити і затвердити Правила розгляду звернень споживачів щодо дій суб'єктів господарювання.
- Розробити і затвердити Правила врегулювання спорів, що виникають між суб'єктами господарювання, у тому числі порядок проведення попередніх слухань.
- Забезпечити ведення реєстру всіх прийнятих рішень, їх оприлюднення та забезпечити вільний доступ до них.
- Розробити і затвердити порядки (правила) організації обліку та звітності за видами ліцензованої діяльності.
- Розробити і затвердити План здійснення заходів державного контролю у сферах енергетики та комунальних послуг (до 1 грудня року, що передує плановому).
- Розробити і затвердити Порядок здійснення моніторингу ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, забезпечити публікацію результатів моніторингу ринків у сферах енергетики та комунальних послуг (щокварталу).
- Забезпечити щорічне складання, оприлюднення (не пізніше 1 червня) та подачу (не пізніше 1 липня) проекту кошторису для погодження Комітету Верховної Ради з питань бюджету.

³ Розробка і затвердження окремих актів, передбачених Законом, здійснюється НКРЕКП відповідно до її поточних завдань та повноважень. Тобто НКРЕКП здійснить оновлення зазначених актів з урахуванням обсягу завдань та повноважень, встановлених Законом.

⁴ Має деталізувати перелік завдань (зокрема, розшифрувати положення ст. 3 Закону про «інші завдання, передбачені законом»), прав та обов'язків НКРЕКП

⁵ Також, НКРЕКП рекомендується включити до Правил професійної етики, або розробити і затвердити наступні акти: Політику прийому і дарування подарунків, Політику повідомлення про порушення (процедури з прийому, первинної обробки та передачі в уповноважені правоохоронні органи скарг на незаконний вплив або спроби його здійснення), Політику протидії хабарництву та корупції, Політику з протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму, Політику про захист конфіденційності персональних даних.

- Забезпечити щорічне складання звіту про свою роботу та звіту про виконання свого бюджету за попередній рік, їх подання до Верховної Ради (до 1 квітня відповідного року).
- Погодити Положення про Громадську раду та зміни до нього.
- Налагодити співпрацю:
 - > з Радою регуляторів Енергетичного Співтовариства, Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав – в питаннях належного виконання вимог Закону, отримання технічної, правової та інших типів допомоги;
 - > з Кабінетом Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади – в питаннях розроблення і реалізації програм економічного та соціального розвитку, державних цільових програм, розробки та подачі проектів актів КМУ з питань компетенції НКРЕКП, внесення пропозицій щодо їх удосконалення, надання документів та інформації на запити;
 - > з Антимонопольним комітетом України та органами фінансового контролю – в питаннях моніторингу ринків та під час проведення АМКУ розслідувань на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг, звернення із поданнями у разі виявлення ознак порушення законодавства про захист економічної конкуренції



ЕКСПЕРТНА СПІЛЬНОТА, ГРОМАДСЬКІСТЬ

- Провести консультації з іншими зацікавленими сторонами для забезпечення прозорого, ефективного та незалежного процесу впровадження Закону.
- Сприяти посиленій увазі медіа та громадян до процесу формування Конкурсної комісії та обрання нових членів НКРЕКП, включно з моніторингом дотримання строків, визначених Законом, та перевірки кандидатур на посади членів НКРЕКП на добросовісність.
- Сприяти постійному інформуванню представників Європейської Комісії, Секретаріату Енергетичного Співтовариства, інших міжнародних організацій про прогрес у реалізації Закону.
- Сприяти посиленій увазі медіа та громадян до процесу обговорення і погодження проекту кошторису НКРЕКП.
- Сприяти посиленій увазі медіа та громадян до процесу обговорення проектів рішень НКРЕКП та прийнятих Регулятором рішень.
- Здійснювати моніторинг усіх публічних заяв і публічно доступних документів, що можуть трактуватися як незаконний вплив на НКРЕКП, його працівників та посадових осіб, – з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб.
- Здійснювати моніторинг функціонування НКРЕКП на предмет виконання вимог Закону щодо незалежності, реалізації нових функцій та повноважень.

ЯК ЗАПОБІГТИ ПОТЕНЦІЙНИМ МАНІПУЛЯЦІЯМ?



Одним з ключових ризиків у реалізації Закону є несвоєчасне формування **Конкурсної комісії або блокування її діяльності**, що може мати наслідком несвоєчасне обрання нових членів НКРЕКП. Це, у свою чергу, загрожує паралізацією роботи Регулятора: після звільнення перших трьох членів НКРЕКП, яке має відбутися в рамках ротації не пізніше 6 місяців з дати вступу Закону в дію, до моменту призначення нових членів Регулятор залишиться при мінімально необхідному кворумі для прийняття рішень. Якщо врахувати, зараз склад НКРЕКП неповний і налічує 6 членів⁶, то при затягуванні процедур Регулятор взагалі ризикує залишитися у складі, неправомочному приймати рішення.

Блокування роботи Конкурсної комісії можливе у разі, якщо з боку Президента, Кабінету Міністрів або Верховної Ради не буде делеговано членів Конкурсної комісії у кількості, що забезпечить її правоздатність (при складі не менше 4 членів). При цьому, призначення кожного з членів Конкурсної комісії пов'язане з низкою формальних процедур різного рівня складності та тривалості. Ці процедури, серед іншого, вимагатимуть проведення спеціальної та іншого роду перевірок кандидатів на посади членів Конкурсної комісії, які можуть тривати до 25 днів.

У випадку осіб, яких визначає Президент, Адміністрація Президента має підготувати відповідний указ – для розгляду і підписання Президентом. У випадку особи,

⁶ Ця умова може бути знятою у разі, якщо – до моменту вступу Закону в дію – Президент укомплектує чинний склад НКРЕКП до 7 членів.

яку визначає Кабінет Міністрів, на розгляд уряду за поданням Міненерговугілля виноситься відповідний проект розпорядження із супровідними документами. Згідно регламенту Кабміну, такий акт є розпорядженням з кадрових питань, яке не підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку.

У випадку осіб, яких визначає Верховна Рада, рішення оформляється відповідною постановою, яка готується за поданням комітетів з питань паливно-енергетичного комплексу та з питань житлово-комунального господарства. Ці комітети, у свою чергу, мають прийняти на своїх відкритих засіданнях рішення щодо кандидатур на основі пропозицій депутатських фракцій (груп).

Саме на цьому рівні можливі ризики того, що депутатські фракції та групи не подадуть кандидатур, або що відповідний комітет не зможе прийняти рішення через відсутність кворуму чи необхідної кількості голосів. І навіть якщо один з комітетів делегував члена Конкурсної комісії, Секретаріат Верховної Ради може вимагати визначення кандидатур від обох комітетів для розробки спільного для двох кандидатур проекту парламентської постанови. Безпосередньо в ході пленарного засідання Верховної Ради голосування за постанову може бути нерезультативним, якщо не буде більшості через незгоду або непідтримку хоча б однієї з кандидатур.



Для уникнення ризиків затягування процесу, кожному з комітетів рекомендується визначити проміжні дедлайни для подання відповідними фракціями (групами) кандидатур. З метою пришвидшення процесу, подання можуть бути підготовлені народними депутатами-членами відповідного комітету при погодженні з фракціями (групами), до яких вони належать. У

випадку, якщо в комітеті бракує більшості щодо делегування кандидатури в Конкурсну комісію, доцільне проведення рейтингового голосування.

- Для результативного розгляду рішення в ході пленарного засідання Верховної Ради рекомендується утриматися від «пакетного» голосування за обидві кандидатури – тобто підготовки і розгляду окремих проектів постанов щодо кожної з осіб, які делегуються. Такий крок також полегшить відкликання члена Конкурсної комісії у разі настання відповідних обставин.

- Ключовим фактором, який не дозволить умисно затягнути або заблокувати процес, є посилена увага медіа та громадськості, включно з моніторингом дотримання строків, визначених Законом. При підготовці рішень, усім сторонам рекомендується провести консультації з урахуванням позицій зацікавлених сторін – у тому числі профільних громадських об'єднань, експертної спільноти, представників Енергетичного Співтовариства, Європейської комісії та ін.



Проте, навіть якщо склад Конкурсної комісії сформований і є повноважним, робота органу може бути заблокована через **дострокове припинення повноважень** його членів. Закон визначає, що трирічний строк повноважень члена Конкурсної комісії може бути припинений достроково за ініціативою органу або особи, що його призначила, або за власною ініціативою члена Конкурсної комісії.

на через **дострокове припинення повноважень** його членів. Закон визначає, що трирічний строк повноважень члена Конкурсної комісії може бути припинений достроково за ініціативою органу або особи, що його призначила, або за власною ініціативою члена Конкурсної комісії.



У такому випадку, відповідним органам при відкликанні рекомендується відразу делегувати кандидатуру на заміну. Якщо член Конкурсної комісії вибуває за власним бажанням, має бути запущена спрощена форма процедур, необхідних для делегування.

- Для уникнення зловживань та суто політичних рішень, доцільно визначити вичерпний перелік підстав, на основі яких повноваження члена Конкурсної комісії можуть бути припинені достроково. Зокрема, ними можуть бути наступні:

- > вчинення дій, що нанесли суттєвої шкоди діловій репутації, підірвали суспільний авторитет Конкурсної комісії;

- > набуття членства в органах управління суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг (або набуття такого членства близькими особами);

- > набуття прав власності або корпоративних прав щодо будь-яких суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики або комунальних послуг (або набуття таких прав членами сім'ї);

- > обрання на посаду особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- > набуття членства у політичній партії;

- > входження до складу керівних органів політичної партії, вступ у трудові чи інші договірні відносини з політичною партією;

- > визнання недієздатності або обмеженої дієздатності за рішенням суду;

- > набуття чинності рішення суду про притягнення до кримінальної відповідальності за злочини, вчинення корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією;

- > застосування адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією;
- > набуття чинності вироку суду, яким особу позбавлено права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або обіймати відповідні посади;
- > набуття статусу близької особи іншим членам Регулятора;
- > неподання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік або непроходження спецперевірки (відповідно до Закону «Про запобігання корупції»);
- > застосування заборон, визначених Законом «Про очищення влади»;
- > набуття громадянства іншої держави;
- > визнання безвісно відсутнім чи оголошення померлим;
- > подання заяви про припинення повноважень за власним бажанням.



З іншого боку, ще одним з організаційних ризиків є **незадовільне забезпечення роботи Конкурсної комісії**. Це завдання покладається на Апарат Верховної Ради, який для цих потреб має надати приміщення, забезпечити Конкурсну комісію матеріально-технічними засобами для підготовки матеріалів, ведення протоколів, відео- та аудіофіксації засідань, а також трансляції засідань у режимі реального часу.

⁷ [kmu.gov.ua/document/249315202/097_Reglament\(NewRedaktion%20as%20of%20September%2008,2016\).docx](http://kmu.gov.ua/document/249315202/097_Reglament(NewRedaktion%20as%20of%20September%2008,2016).docx)



У випадку, якщо надання такого роду підтримки буде повністю або частково блокуватися з боку Апарату ВРУ під формальними приводами, керівництво парламенту має забезпечити можливість роботи Конкурсної комісії – у тому числі засобами, залучення яких можливе у законний спосіб, наприклад грантової або інших форм безповоротної допомоги.

- Відтак, необхідно вже зараз провести консультації щодо достатності ресурсів, які можуть бути надані Апаратом ВРУ. У разі виявлення суттєвих перешкод для виділення цих ресурсів у порядку, встановленому внутрішніми процедурами, слід негайно почати їх залучення з боку зовнішніх сторін.



Наступною загрозою для виконання вимог Закону щодо незалежності НКРЕКП є ризик **маніпуляцій безпосередньо в ході проведення конкурсу з визначення кандидатур на посади членів Регулятора**. Підставою для визначення кандидатур слугуватиме порядок проведення конкурсу, який затверджується Конкурсною комісією. Цей документ може бути складений таким чином, що дозволить маніпулювати критеріями оцінки і вплинути на результат конкурсу.



Членам Конкурсної комісії, спостерігачам та іншим сторонам, які будуть слідкувати за її діяльністю (представникам громадськості, експертного середовища, міжнародним партнерам), рекомендується врахувати досвід виконання Регламенту Конкурсної комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора Національного антикорупційного бюро⁷. Зокрема, особливу увагу слід звернути на чітко визначені критерії оцінки кандидатур та послідовність кроків у процедурі конкурсного відбору.



Чому питання критеріїв таке відповідальне? Відповідно до ст. 7 Закону, існує низка умов та обмежень щодо призначення на посаду члена Регулятора. Проте,

слід врахувати, що ці обмеження стосуються безпосередньо призначення на посаду члена НКРЕКП, а не рекомендації щодо номінування кандидата на цю посаду. Таким чином, за буквою Закону, окремі з них можуть діяти на момент призначення, яке здійснюється Президентом України.

Для прикладу, відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону, якщо членом Регулятора призначається особа, яка має представницький мандат, вона приступає до виконання обов'язків лише після складання мандата. Також, згідно із ч. 5 ст. 5 Закону, члени Регулятора не мають права бути власниками корпоративних прав будь-яких суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг – відповідно до Закону «Про запобігання корупції», в якому ст. 36 вказує на зобов'язання передачі таких прав в управління протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду.

Відтак, широке трактування норм Закону дозволяє припустити, що на момент подачі документів до Конкурсної комісії кандидати можуть бути членами політичних партій, органів управління компаніями у галузях енергетики та комунальних послуг (або мати там близьких осіб), володіти компаніями або корпоративними правами (або мати таких членів сім'ї), мати громадянство іншої держави і навіть судимість, щодо якої суд може прийняти рішення про погашення і зняття.



З огляду на цю колізію, членам Конкурсної комісії рекомендується чітко визначити у Порядку та умовах проведення відкритого конкурсу, що підставою для прийняття рішень є: 1) відомості у документах, поданих відповідно до ч. 3 ст. 8 Закону до закінчення строку подання заявок на відкритий конкурс, 2) результати спеціальної перевірки кандидатів (за Законом «Про запобігання корупції») і перевірки (за Законом «Про очищення влади»).

- Дійсно, спецперевірка дозволяє встановити наявність рішень суду про притягнення до кримінальної відповідальності, наявність судимості, факти адміністративних стягнень за пов'язані з корупцією правопорушення, перевірити достовірність даних у декларації, наявність корпоративних прав, визначити стан здоров'я, достовірність даних про освіту і науковий ступінь. Відштовхуючись від вимог ст. 56 Закону «Про запобігання корупції», організація проведення спецперевірки щодо кандидатів на зайняття посад членів Регулятора, призначення на які здійснюється Президентом, покладається на Главу Адміністрації Президента або його заступників.



Разом з тим, Конкурсній комісії необхідно додатково оцінити профіль освіти, «високі професійні та моральні якості», 5-річний досвід роботи у сферах енергетики або комунальних послуг (у т.ч. не менше 2 років на керівних посадах не менше двох років). Щодо цих критеріїв, **дані спецперевірки не можуть бути основними доказами** та основою для прийняття рішень.



Рішення щодо профільної освіти доцільно приймати на основі даних автобіографії, копій документів про освіту, а також їх відповідності переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за освітньо-кваліфікаційними рівнями спеціаліста і магістра. При цьому, застосовують ті переліки, які були чинними та застосовними на період отримання диплому про повну вищу освіту⁸. Таким чином, у питанні оцінки вітчизняних дипломів членам Конкурсної комісії доцільно звернути уваги на спеціальності у сфері економіки, права, технічних наук, а також у сфері публічного адміністрування. Разом з тим, для оцінки відповідності здобутого фаху вимогам до кандида-

⁸ Постанови КМУ від 18 травня 1994 р. № 325, від 24 травня 1997 р. № 507, від 27 серпня 2010 р. № 787, від 29 квітня 2015 р. № 266 (зі змінами). Також, наказом МОН від 6 листопада 2015 року № 1151 затверджено таблицю відповідності для усіх переліків спеціальностей.

тів у члени НКРЕКП, зокрема спеціальностей у міжнародних дипломах, доцільно провести окремі консультації із представниками європейської сторони (на основі досвіду регуляторів у країнах ЄС).

- Рішення щодо наявності досвіду роботи у сферах енергетики або комунальних послуг (у тому числі на керівних посадах) приймається на основі даних автобіографії та відповідних довідок, а також їх відповідності профільним посадам у Класифікаторі професій ДК 003:2010, затвердженому наказом Держспоживстандарту від 28 липня 2010 р. № 327, із змінами, затвердженими наказами Міністерства економічного розвитку і торгівлі. Зокрема, керівними посадами доцільно вважати посади, які відповідають Розділу 1 Класифікатора професій «Законодавці, вищі державні службовці, керівники, менеджери (управителі)», вказані у Додатку А, коди 1110–1496.

- Що стосується рішення щодо рівня професійних та моральних якостей, його доцільно приймати на основі співбесіди з кандидатами. Разом з тим, тривалість таких співбесід та рівень деталізації у переліку питань необхідно співвідносити з можливостями, які матиме у своєму розпорядженні Конкурсна комісія.



Більшість значних технічних (не пов'язаних із якістю діяльності всього регулятора чи окремих його членів) ризиків для оновленого органу сконцентровані у першому, перехідному, етапі роботи і загалом зумовлені потенційно різними способами інтерпретації тексту Закону, а також неврегульованістю окремих питань діяльності НКРЕКП до моменту завершення повної ротації її складу.

Так, не до кінця зрозумілим є статус комісіонерів поточного складу органу після їхньої заміни внаслідок часткової ротації. Згідно з положеннями статті 8 Закону, комісіонер, повноваження якого припинені, зобов'язаний подати декларацію встановленої форми за рік, в якому ці повноваження були припинені. Крім цього, ця особа має суворі обмеження щодо трудових або інших договірних відносин із суб'єктами регулювання НКРЕКП протягом двох років з дати такого припинення. Зазначені обмеження мають застосовуватися до членів НКРЕКП, які обиратимуться за новими правилами, встановленими Законом. До чинних членів НКРЕКП застосовуються обмеження, встановлені Указом Президента №715/2014, оскільки інше не було встановлено Законом по відношенню до таких членів Регулятора.

Варто, однак, зазначити, що, відповідно до принципу нерозривності прав та обов'язків, зазначені обмеження мають застосовуватися до комісіонерів чинного складу, повноваження яких припиняються, в тій самій мірі, в якій до них застосовуються права та засоби захисту, передбачені Законом, включаючи, але не обмежуючись, встановлену заробітну плату, вихідну допомогу та інші елементи соціального пакету, які вони будуть отримувати протягом строку проведення повної ротації НКРЕКП (18 місяців)



Рекомендацією по врегулюванню такого ризику не може бути якась офіційна дія, адже право на оскарження адміністративних дій у суді є невід'ємним. Втім, завчасні домовленості із потенційними позивачами, а також узагальнення судової практики у схожих юридичних ситуаціях, що свідчитиме, за аналогією права, про високу вірогідність незадоволення оскарження в суді, може зменшити вказаний ризик.



Як вже було згадано, **неповний склад Комісії та її відповідна неправоздатність** є одним з найбільш серйозних та реалістичних ризиків. Враховуючи по-

точний неповний склад Регулятора (6 членів) і припускаючи ймовірність не призначення Президентом членів НКРЕКП у строки першої хвилі ротації, яка передбачає заміну трьох членів упродовж 6 місяців, може тимчасово позбавити НКРЕКП можливості здійснювати свої функції.

Згідно з графіком першої ротації поточних членів НКРЕКП, троє з них (за вибором Президента) підлягають звільненню не пізніше 6 місяців з дати набрання чинності Законом. Відтак, будь-яке зволікання із призначенням нових членів НКРЕКП або, можливо, додаткові вакантні місця (у разі призначення не усіх нових членів), позбавить Регулятора можливості приймати рішення. Причиною цього є той факт, що повноважною для прийняття рішень на засіданні визнається більшість загального складу НКРЕКП, тобто 4 із 7 членів, що не буде можливим через недостатній для проведення засідань склад.



Рекомендацією по недопущенню такого розвитку подій є визначення цього вакантного місця у переліку членів, що підлягають звільненню у першу хвилю ротації. Також, з метою забезпечення наступництва, звільнення членів Регулятора має відбуватися одночасно з призначенням нових.



Істотним ризиком може стати **недостатнє фінансування діяльності** Регулятора впродовж 2017 року як перехідного періоду. З огляду на те, що за Законом бюджет НКРЕКП фінансується за рахунок надходження до спеціального фонду Держбюджету України внесків, сплачуваних ліцензіатами на ринку, ризик недофінансування роботи Комісії має два виміри.

По-перше, в рамках поточного розгляду проекту Закону «Про Державний бюджет на 2017 рік», бюджетна заявка сформована НКРЕКП виходячи з її поточних функцій

та повноважень. Ураховуючи очікуваний термін вступу в дію Закону про НКРЕКП, а також те, що Регулятор не в повній мірі оцінив всі витрати, пов'язані з його реалізацією, успішне та вчасне формування належної бюджетної заявки спеціалістами Комісії для коригування проекту Закону «Про Державний бюджет на 2017 рік» видається вкрай малоімовірним⁹.

За умови не вирішення цієї проблеми, діятиме кошторис, врахований у проекті Державного бюджету на 2017 рік і діяльність оновленого Регулятора може бути недофінансована, особливо в частині підвищених особових окладів членам та адміністративним працівникам НКРЕКП. Це в свою чергу відобразиться на якості та швидкості її роботи у найбільш відповідальний перший етап функціонування.



Рішенням зазначених проблем можуть стати вчасні зміни до проекту Держбюджету на 2017 рік, які б передбачили орієнтовно достатній рівень фінансування НКРЕКП на наступний рік. Бюджетування її діяльності на 2018 рік може проходити у порядку, встановленому Законом, за умови правомочності Регулятора в цілому та прийняття необхідних змін до Бюджетного кодексу.

- Альтернативне вирішення проблеми полягає у тимчасовому (лише на 2017 рік, до моменту формування та затвердження бюджету на 2018 рік) призупиненні положень нового Закону про НКРЕКП в частині підвищених окладів. Це рішення може допомогти уникнути фінансових розривів, але не може вважатися оптимальним, оскільки вірогідно вплине деморалізуюче на працівників Регулятора, адже покладе на них додаткові обов'язки, особливо в частині незалежності та неупередженості рішень без належної винагороди. У найгір-

⁹ Зокрема, реєстри учасників ринків енергетики та комунальних послуг, сформовані НКРЕКП впродовж попередніх періодів, можуть бути неповними або не відображати усієї інформації, необхідної для належного процесу бюджетування (розрахунок спеціальних внесків на регулювання).

шому випадку це може призвести до значних корупційних ризиків і підірвати усю концепцію реформування НКРЕКП.



Крім цього, протягом подальших бюджетних періодів **фінансування Комісії може бути ускладнене на етапі погодження кошторису** з боку Комітету з питань бюджету (окремих народних депутатів зазначеного Комітету). Навіть за умови вчасного внесення Регулятором проекту кошторису на наступний рік до Комітету з питань бюджету, на цьому останньому етапі Закон не передбачає граничних термінів для погодження документу Комітетом. При нестачі голосів «за» поданий проект, він направляється на доопрацювання та коригування необмежену кількість разів.



Для уникнення умисного саботажу діяльності НКРЕКП з боку народних депутатів, вбачається можливим широке публічне обговорення кошторису до подачі його на розгляд Комітету з тим, щоб за умови непереконливо вмотивованої відмови у його погодженні Комітет опинявся під значним тиском. Крім позиції громадськості, переконливим свідченням за чи проти проекту бюджету можуть виступати листи підтримки чи критики з боку суб'єктів господарювання на ринках енергетики та комунальних послуг, висновків експертів. Зрештою, транспарентна та справедлива процедура визначення внесків на регулювання, а також підготовки кожного річного кошторису істотно зменшить можливості для маніпуляцій на усіх подальших етапах його погодження.



У перші місяці роботи особливо актуальним буде питання, чи є **спроби незаконного впливу на роботу Регулятора**. Закон визначає таким впливом «будь-які письмові чи усні вказівки, розпорядження, доручення» з боку держав-

них органів, бізнесу, політичних партій, громадських об'єднань та будь-яких інших осіб. При цьому, не вважаються таким впливом погодження рішень Регулятора у випадках, передбачених законодавством про захист економічної конкуренції.



У зв'язку з цим, рекомендується запровадити систему повідомлень про будь-які факти, що можуть трактуватися як незаконний вплив. Це вимагатиме створення в самому Регуляторі електронної поштової скриньки для прийому скарг на подібний вплив (з можливістю анонімних повідомлень), особливо якщо той здійснюється в усній формі або через документи зі службовим, конфіденційним статусом або документи, що містять державну таємницю. Інший елемент такої системи – затвердження процедур щодо первинної обробки скарг та їх передачі в уповноважені правоохоронні органи (для притягнення осіб, які здійснюють незаконний вплив на процес виконання функцій і повноважень Регулятора, до адміністративної та кримінальної відповідальності).

Для практичного впровадження такої системи доцільно створити спеціальне Управління з питань «комплаєнсу» (моніторингу та контролю) в структурі центрального апарату НКРЕКП, голова якого буде безпосередньо підпорядкованим голові НКРЕКП.

- Не в останню чергу важливим буде здійснення моніторингу з боку експертної спільноти та громадських організацій усіх публічних заяв і публічно доступних документів, що стосуються роботи НКРЕКП і можуть трактуватися як незаконний вплив.

