



04070, м. Київ, вул. Борисоглібська, буд. 3, 5-й поверх,
тел: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, веб-сайт: www.unba.org.ua

5th floor, 3 Borysoglibska st., Kyiv, 04070, Ukraine
phone: +38 (044) 392-73-71
email: info@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

**Голові Комітету
Верховної Ради України
з питань енергетики та
житлово-комунальних послуг
Андрію GERUSY**
вул. М. Грушевського, 5, м. Київ, 01008
e-mail: gerus@rada.gov.ua

Шановний пане Андрію!

Національна асоціація адвокатів України (далі – НААУ) висловлює Вам свою повагу та звертається стосовно такого.

08.12.2025 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону «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) (далі – проект Закону).

Метою проекту Закону є забезпечення виконання зобов'язань України як сторони Договору про заснування Енергетичного Співтовариства щодо імплементації законодавства Європейського Союзу в частині приведення нормативно-правової бази у сфері енергетики із вимогами актів Європейського Співтовариства (далі – ЄС).

З огляду на важливість пропонованих змін у НААУ здійснили правовий аналіз проекту Закону, що додається.

Просимо врахувати висловлені НААУ зауваження та пропозиції під час розгляду та прийняття рішення щодо проекту Закону України № 14282 від 08.12.2025 на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг.

Додаток: на 8 арк.

З повагою

**Голова Національної асоціації адвокатів України,
Ради адвокатів України**

[Підпис] Лідія ІЗОВІТОВА

Правовий висновок до проекту 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» (реєстраційний номер 14282 від 08.12.2025)

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» був зареєстрований народними депутатами, як суб'єктом законодавчої ініціативи у Верховній Раді України 08 грудня 2025 року (реєстраційний номер 14282).

Уважно вивчивши положення цього законопроекту та здійснивши їх правовий аналіз, Національна асоціація адвокатів України зазначає про наступне.

Законопроект під гаслом незалежності виводить регулятора енергетики з-під Кабінету Міністрів України, з-під державної служби і з-під бюджетної дисципліни одночасно. Тим самим він відтворює модель органу «поза гілками влади», яку Конституційний Суд України вже визнав такою, що не відповідає Конституції України.

8 грудня 2025 року в Апараті Верховної Ради України зареєстровано порівняльну таблицю до проекту 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».

Законопроект вносить зміни до десяти законів, ключовим з яких є Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 № 1540-VIII (надалі також – «Закон про Регулятора»), що визначає статус НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ (надалі також – «НКРЕКП», «Регулятор»).

Мета посилення незалежності Регулятора відповідає зобов'язанням України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та вимогам Директиви (ЄС) 2019/944 (надалі також – «Директива 2019/944»). Однак обраний Законопроектом спосіб досягнення цієї мети не узгоджується з Конституцією України, послаблює гарантії учасників ринку і створює колізію з бюджетним законодавством.

Проаналізувавши положення Законопроекту, НААУ зазначає про наступне.

1. Головні зміни

Законопроект змінює правове становище Регулятора за сімома напрямками.

Напрямок	Чинна редакція	Законопроект
Відносини з Кабінетом Міністрів України (надалі також – «КМУ»)	Діяльність ЦОВВ спрямовується і координується КМУ (ст. 21, 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»)	КМУ не спрямовує і не координує НКРЕКП, не може скасовувати її рішення; Голова НКРЕКП сам представляє питання в КМУ
Вказівки	Незаконним впливом є вказівки, що обмежують повноваження	Прямо заборонено запитувати і виконувати вказівки Президента України, Прем'єр-міністра України, членів КМУ
Конкурсна комісія	3 особи від комітету ВРУ, 1 від Міненерго, 1 від Мінрегіону	2 від комітету ВРУ, 1 від Міненерго, 3 за спільною пропозицією Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства з фактичним правом вето
Персонал	Працівники мають статус державних службовців (ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора)	Закон України «Про державну службу» не застосовується; Голова і члени є «посадовими особами юридичної особи публічного права»
Структура і оплата праці	Обмеження КМУ щодо структури і чисельності; оплата праці за Законом України «Про державну службу»	Структуру, штат, умови оплати праці визначає сам Регулятор; оклади від прожиткового мінімуму «без урахування будь-яких обмежень»; премії до 100% річного фонду окладу
Бюджет і внески на регулювання	Мінфін погоджує зміни до кошторису	Мінфін не має права змінювати кошторис; Регулятор «самостійно

		розпоряджається» внесками на регулювання
Процедура	Погодження з АМКУ правил ринку; Закон України «Про адміністративну процедуру» застосовується	Погодження з АМКУ скасовано; дія Закону України «Про адміністративну процедуру» виключена на час воєнного стану і рік після нього

Окрім цього, Законопроект подовжує строки перевірок (планових до 40 робочих днів, позапланових до 25 робочих днів), запроваджує 30-денний строк для рішення за результатами розслідування на оптовому енергетичному ринку, замінює «анулювання» ліцензії на «припинення дії» та переводить опублікування нормативно-правових актів Регулятора виключно на його вебсайт.

2. Щодо належності НКРЕКП до системи органів виконавчої влади

Відповідно до ст. 6 Конституції України, державна влада в Україні здійснюється **на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову**. Згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статтею 116 Конституції України визначено, що Кабінет Міністрів України **спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади**. Органи державної влади, що не належать до жодної з трьох гілок, Конституція України визначає вичерпно: Національний банк України, Рахункова палата, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Центральна виборча комісія. НКРЕКП серед них відсутня.

Рішенням Конституційного Суду України від 13.06.2019 № 5-р/2019 (надалі також – «Рішення КСУ № 5-р/2019») встановлено, що утворення постійно діючого незалежного державного колегіального органу, який за функціональним призначенням, сферою діяльності та повноваженнями має ознаки центрального органу виконавчої влади, **але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України**. Конституційний Суд України також зазначив, що такий орган може бути утворений Кабінетом Міністрів України із законодавчим визначенням його організації і діяльності Верховною Радою України.

Законопроект формально залишає НКРЕКП у ст. 24 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» серед органів зі спеціальним статусом. Водночас він одночасно вилучає всі ознаки належності Регулятора до виконавчої влади: спрямування і координацію (ч. 4 ст. 21, п. 2 ч. 1 ст. 42 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), право КМУ скасовувати акти (ч. 6 ст. 21 того ж Закону, нова норма ч. 6 ст. 14 Закону про Регулятора), бюджетний контроль (ст. 11 Закону про Регулятора) і статус персоналу (ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора).

Формула нової редакції ч. 5 ст. 8 Закону про Регулятора, за якою Голова та члени Регулятора є «посадовими особами юридичної особи публічного права», остаточно

розкриває задум. Юридична особа публічного права є конструкцією цивільного права (ст. 81 Цивільного кодексу України) і сама по собі не є органом державної влади. Тоді як Регулятор видає ліцензії, встановлює тарифи, проводить розслідування на оптовому енергетичному ринку та накладає штрафи, тобто фактично здійснює владні повноваження.

До порівняння, Директива 2019/944 не вимагає виведення регулятора за межі державного апарату. Пункт 4 ст. 57 Директиви 2019/944 вимагає, щоб регулятор **не запитував і не отримував прямих вказівок від уряду в питаннях виконання регуляторних функцій**, та прямо допускає загальні політичні орієнтири уряду, не пов'язані з регуляторними повноваженнями. Після рішення Суду ЄС у справі C-718/18 Комісія проти Німеччини федеральний регулятор Bundesnetzagentur залишився федеральним органом державної влади з державними службовцями. Незалежність у праві ЄС є функціональною, а не інституційною.

Таким чином, Законопроект відтворює модель органу, який має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України, тобто саме ту модель, яку Рішенням КСУ № 5-р/2019 визнано такою, що не відповідає Конституції України. Гарантії незалежності Регулятора мають бути вбудовані всередину системи органів виконавчої влади (заборона вказівок у регуляторних питаннях, захищений бюджет, захищені строки повноважень), а не досягатися виведенням Регулятора за її межі.

Відтак, у разі прийняття Законопроекту в чинній редакції кожен учасник ринку, на якого Регулятор наклав штраф, отримає самостійну підставу оспорювати конституційність повноважень Регулятора, а сам Регулятор знову опиниться під ризиком, який реалізувався у 2019 році.

3. Щодо статусу службовців Регулятора

Законопроект доповнює п. 9 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про державну службу» (надалі також – «Закон про держслужбу») НКРЕКП поряд з Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Нова ст. 9¹ Закону про Регулятора поділяє працівників на «службовців» і «обслуговуючий персонал», а класифікацію посад, порядок прийняття, звільнення і розгляду трудових спорів визначає положення, яке затверджує сам Регулятор.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону про держслужбу, державна служба є **публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави**, зокрема щодо аналізу державної політики, забезпечення її реалізації та здійснення державного контролю. Згідно з п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України, **засади державної служби визначаються виключно законами України**.

Службовці Регулятора здійснюють саме функції держави: ліцензування, тарифне регулювання, перевірки, розслідування зловживань на оптовому енергетичному ринку, підготовку рішень про санкції. Нова ст. 9¹ Закону про Регулятора сама визначає службовців як працівників, які «здійснюють функції та повноваження Регулятора, визначені Законом».

Виведення службовців з-під Закону про держслужбу не посилює, а послаблює їхню незалежність. Втрачаються конкурс за єдиними правилами, категорії посад, дисциплінарні гарантії і захист від безпідставного звільнення. Натомість застосовується положення, яке ухвалює і змінює керівництво того самого органу. Від зовнішнього тиску службовці формально захищені краще, а від внутрішнього тиску гірше.

Законопроект при цьому внутрішньо суперечливий. З одного боку, він знімає статус державного службовця. З іншого боку, він відносить усіх службовців Регулятора, а не лише його членів, до осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (примітки до ст. 51³ і ст. 56 Закону України «Про запобігання корупції»), та переносить до нової ст. 10 Закону про НКРЕКП обмеження, дослівно запозичені із Закону про держслужбу (політична неупередженість, заборона страйків, заборона суміщення з мандатом депутата місцевої ради).

До порівняння, посилення на модель Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку не є переконливим: конституційність такої моделі Конституційним Судом України не перевірялася, а Національний банк України має окремий конституційний статус (ст. 99, 100 Конституції України), якого НКРЕКП не має.

Таким чином, службовці Регулятора здійснюють функції держави і за змістом своєї діяльності є державними службовцями. Належним способом урахування особливостей їхньої роботи є встановлення спеціальних норм щодо оплати праці і відбору в межах Закону про держслужбу, а не виключення з нього.

4. Щодо внесків на регулювання

Нова редакція ч. 2 ст. 11 Закону про Регулятора передбачає, що Регулятор **«має право самостійно розпоряджатися коштами від надходжень внесків на регулювання до спеціального фонду Державного бюджету України»**, а у цих питаннях на нього не поширюються обмеження законодавства щодо використання коштів спеціального фонду. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (надалі також – «Мінфін»), може надати висновок щодо проєкту кошторису, але не має права змінювати його і зобов'язаний погоджувати зміни до кошторису «без змін та необґрунтованої затримки».

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України, **якщо іншими нормативно-правовими актами бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у Бюджетному кодексі України**, застосовуються відповідні норми Бюджетного кодексу України. Законопроект змін до Бюджетного кодексу України не містить.

Тобто, норма про «самостійне розпорядження» внесками у запропонованому вигляді або не буде застосовуватися органами Державної казначейської служби України, або породить постійні спори між Регулятором і Мінфіном. В обох випадках декларованої фінансової незалежності вона не забезпечить.

Для суб'єктів господарювання, які сплачують внески, Законопроект створює три самостійні ризики.

1. **Відсутність зв'язку між розміром внеску і потребами Регулятора.** Ставки внесків у ст. 13 Закону про Регулятора не змінюються, а механізму повернення надлишку чи зменшення ставок у разі перевищення надходжень над кошторисом Законопроект не передбачає. Залишки коштів спеціального фонду переходять на наступний рік і залишаються в розпорядженні Регулятора.

2. **Фінансування оплати праці без верхньої межі.** Нова ст. 12 Закону про Регулятора встановлює оклади від 15 до 75 прожиткових мінімумів «без урахування будь-яких обмежень», надбавку за інтенсивність до 100% окладу, премії до 100% річного фонду окладу і дві матеріальні допомоги. Джерелом цих виплат фактично стають внески

ліцензіатів, а для регульованих суб'єктів ці витрати в кінцевому підсумку переходять у тарифи і ціни для споживачів.

3. **Відсутність посиленого зовнішнього контролю.** Обмежуючи повноваження Мінфіну, Законопроект не встановлює жодного механізму незалежного аудиту використання внесків, звітування перед платниками чи оприлюднення кошторису з деталізацією витрат на оплату праці.

До порівняння, ч. 5 ст. 57 Директиви 2019/944 вимагає, щоб регулятор мав **окремі щорічні бюджетні асигнування та автономію у виконанні виділеного бюджету**. Директива 2019/944 не вимагає звільнення регулятора від бюджетних правил держави, а вимагає захищеного від втручання бюджету в межах цих правил.

Крім того, Законопроект містить внутрішню суперечність. Якщо внески на регулювання є доходами спеціального фонду Державного бюджету України, то Регулятор розпоряджається публічними коштами як орган державної влади і підлягає бюджетному контролю. Якщо ж Регулятор є «юридичною особою публічного права» поза системою органів виконавчої влади, то незрозуміло, на якій конституційній підставі він отримує доходи Державного бюджету України і розпоряджається ними поза бюджетною процедурою.

Враховуючи вищезазначене, положення Законопроекту щодо внесків на регулювання суперечать ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України і не можуть застосовуватися без змін до Бюджетного кодексу України. Захищений бюджет Регулятора має бути забезпечений через окремий рядок у законі про Державний бюджет України, прив'язку ставок внесків до затвердженого кошторису, механізм зарахування надлишку в рахунок майбутніх внесків та обов'язковий щорічний зовнішній аудит з оприлюдненням звіту.

5. Щодо виключення дії Закону про адміністративну процедуру

Законопроект доповнює п. 1 розділу IX Закону України «Про адміністративну процедуру» (надалі також – «Закон про адмінпроцедуру») положенням, згідно з яким **на час дії воєнного стану 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.**

Відповідно до ст. 4 Закону про адмінпроцедуру, адміністративна процедура ґрунтується, зокрема, на принципах обґрунтованості, безсторонності, пропорційності, відкритості та гарантування права особи на участь в адміністративному провадженні. Саме ці гарантії забезпечують суб'єкту господарювання право бути заслуханим до ухвалення несприятливого рішення, ознайомитися з матеріалами справи та отримати вмотивоване рішення.

Найбільш несприятливі для учасників ринку рішення Регулятора ухвалюються саме у сфері державного регулювання: штрафи за результатами перевірок, рішення за результатами розслідувань зловживань на оптовому енергетичному ринку, зупинення і припинення дії ліцензій. Законопроект одночасно розширює повноваження Регулятора у цих провадженнях (подовжені строки перевірок, нові підстави позапланових перевірок, штраф за невиконання рішення у спорі) і вилучає процедурні гарантії осіб, щодо яких ці повноваження застосовуються.

З огляду на тривалість воєнного стану, виключення «тимчасового» характеру фактично є безстроковим.

Положення суперечить і меті самого Законопроєкту, проголошеній у новій редакції ч. 2 ст. 5 Закону про Регулятора, за якою Регулятор діє «неупереджено та прозоро».

Таким чином, виключення дії Закону про адмінпроцедуру щодо державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг послаблює гарантії учасників ринку без жодного зв'язку з незалежністю Регулятора і має бути вилучене із Законопроєкту.

6. Щодо техніко-юридичних дефектів

Порівняльна таблиця до Законопроєкту містить помилки, які в разі прийняття змінять зміст норм:

- п. 13 ч. 2 ст. 7 Закону про Регулятора викладено як «має громадянство держави» замість «має громадянство іноземної держави». Буквально норма унеможливорює призначення будь-якого громадянина України членом Регулятора;
- нова редакція ч. 3 ст. 8 Закону про Регулятора відсилає до «пунктів 11, 13-15» ч. 2 ст. 7, тоді як Законопроєкт передбачає лише п. 14, а п. 15 відсутній;
- у ч. 8 ст. 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» вжито «відносин Кабінету Міністрів України з Національної комісії», що порушує узгодження відмінків;
- нова ч. 7 ст. 8 Закону про Регулятора нумерує підстави як «2» і «2¹» з однаковим змістом після вилучення попереднього п. 2, що потребує перенумерації.

Окремо Законопроєкт запроваджує граничний вік 70 років для службовців Регулятора (п. 8 ч. 1 ст. 10 Закону про Регулятора), що не має аналогу в Законі про держслужбу.

Тобто, текст Законопроєкту потребує техніко-юридичного доопрацювання до розгляду в першому читанні.

7. Висновки

1. **Незалежність Регулятора має забезпечуватися всередині системи органів виконавчої влади.** Модель органу, що має ознаки центрального органу виконавчої влади, але не підпорядковується КМУ, вже визнана Рішенням КСУ № 5-р/2019 такою, що не відповідає Конституції України. Директива 2019/944 вимагає функціональної незалежності, а не виведення регулятора за межі держави.
2. **Службовці Регулятора здійснюють функції держави і мають залишатися державними службовцями** зі спеціальними нормами щодо відбору та оплати праці у Законі про держслужбу.
3. **Положення про самостійне розпорядження внесками на регулювання суперечать ч. 2 ст. 4 Бюджетного кодексу України.** Захищений бюджет має поєднуватися з прив'язкою ставок внесків до кошторису, зарахуванням надлишку в рахунок майбутніх внесків і щорічним незалежним аудитом.

4. **Виключення дії Закону про адмінпроцедуру має бути вилучене із Законопроєкту як таке, що послаблює гарантії учасників ринку без зв'язку з незалежністю Регулятора.**

Позитивні положення Законопроєкту (заборона вказівок у регуляторних питаннях, конкурсний відбір з критерієм доброчесності, обов'язок КМУ призначити кандидата з найвищим рейтингом, захист від дострокового звільнення без рішення суду, 30-денний строк рішення за результатами розслідування) можуть бути збережені без виведення Регулятора з системи органів виконавчої влади.

Зважаючи на викладений вище правовий аналіз, НААУ вважає, що проєкт 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» має бути відхилений Верховною Радою України.