



# ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

## КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРАВОСУДДЯ

---

### В И С Н О В О К

**щодо проекту Закону про врегулювання діяльності Національної комісії,  
що здійснює державне регулювання у сферах  
енергетики та комунальних послуг  
(реєстр. № 4977 від 14 липня 2016 року)**

Комітет з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму засіданні 22 березня 2016 року (протокол № 57) на відповідність Конституції України проект Закону про врегулювання діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (реєстр. № 4977 від 14 липня 2016 року) поданий народними депутатами України Дерев'янком Ю.Б. та Добродомовим Д.Є. (далі – Законопроект).

Згідно з пояснювальною запискою до Законопроекту, він розроблений з метою «врегулювання на законодавчому рівні у відповідності до Конституції України питання здійснення Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) державного регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, а також забезпечення ефективного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері енергетики із урахуванням особливостей державного регулювання у цій сфері».

Для досягнення цієї мети суб'єктом законодавчої ініціативи пропонується встановити, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, який підзвітний і підконтрольний Верховній Раді України (стаття 1). Також встановити склад НКРЕКП, до якого входять сім членів, у тому числі Голова; кандидатури осіб на посади членів НКРЕКП попередньо обговорюються в депутатських фракціях у Верховній Раді України, які делегують на строк повноважень Верховної Ради України відповідного скликання своїх представників до НКРЕКП, а їх призначення і звільнення проводиться постановою Верховної Ради України, що

приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України. Повноваження членів НКРЕКП припиняються одночасно з припиненням повноважень Верховної Ради України відповідного скликання, яка їх обрала. Члени НКРЕКП зі свого складу шляхом таємного голосування обирають голову НКРЕКП. НКРЕКП здійснює свою діяльність в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» (стаття 2).

Вирішуючи питання про відповідність Законопроекту положенням Конституції України Комітет виходить з наступного.

У Конституції України визначається, що Україна є правовою державою (стаття 1), закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша, друга статті 8); державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України (стаття 6).

Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 року № 4-рп/2008 поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини).

Частиною першою та другою статті 1 Законопроекту пропонується визначити правовий статус НКРЕКП, відповідно до якого НКРЕКП є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Таким чином, у разі прийняття запропонованої норми, НКРЕКП буде визначена як орган, що не належатиме до жодної з «гілок» влади, але водночас буде наділена компетенцією у сфері виконавчої влади. Однак, Конституцією України встановлюється вичерпний перелік державних органів, які формально не належать до жодної з «гілок» влади, безпосередньо (Центральна виборча комісія, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, органи прокуратури тощо). Натомість НКРЕКП не належить до органів, які безпосередньо передбачені Основним Законом.

Варто також зазначити, що за своєю природою «державні колегіальні органи» є органами виконавчої влади, основне функціональне призначення яких полягає у виконанні Конституції України і законів України, інших актів законодавства. При цьому порядок створення і діяльності Комісії має відбуватись за правилами, передбаченими пунктом 9-1 частини першої статті 116 Конституції України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Конституція України також встановила вичерпний перелік найважливіших питань суспільного й державного життя, що мають визначатися та встановлюватись виключно законами України, до яких не належать врегулювання діяльності колегіального органу, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та визначення правового статусу незалежного державного органу (стаття 92).

Визначення НКРЕКП органом підзвітним і підконтрольним Верховній Раді України (стаття 1 Законопроекту) не враховує положень частини першої статті 85 Конституції України, якою встановлено вичерпний перелік повноважень єдиного органу законодавчої влади в Україні.

Як визначено у Рішенні Конституційного Суду України від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (абзац другий пункту 4.2 мотивувальної частини рішення) всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (стаття 19 Конституції України). Повноваження Верховної Ради України, як і повноваження Президента України, визначаються Конституцією України (статті 85, 106). Тобто повноваження, зокрема, Верховної Ради України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші її повноваження.

Запропонована норма частини другої статті 2 Законопроекту щодо призначення і звільнення членів НКРЕКП постановою Верховної Ради України, що приймається не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України, не узгоджується з положеннями статті 91 Конституції України, відповідно до якої Верховна Рада України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією.

Згідно з правовою позицією Конституційного Суду України, яка міститься в пункті 4 резолютивної частини Рішення від 30 жовтня 1997 року № 5-зп, винятки з конституційних норм встановлюються самою Конституцією України, а не іншими нормативними актами.

Крім того, Конституційний Суд України у абзаці четвертому пункту 1, абзаці двадцять другому пункту 3 мотивувальної частини Рішення від 23 грудня 1997 року № 7-зп та підпункті 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення від 30 травня 2012 року № 12-рп/2012 зазначив, що верховенство конституційних норм поширюється на всі сфери державної діяльності, у тому числі і на законотворчий процес. Верховна Рада України, приймаючи закони, не має права допускати невідповідностей щодо будь-яких положень, прямо закріплених в Конституції України.

Частиною четвертою статті 2 Законопроекту пропонується встановити, що НКРЕКП здійснює свою діяльність в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Але у відповідності до пунктів 3, 9, 9-1, 9-2 частини першої статті 116 Конституції України, Кабінет Міністрів України:



3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування;

9) спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади;

9-1) утворює, реорганізовує та ліквідує відповідно до закону міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади;

9-2) призначає на посади та звільняє з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України.

Отже, Законопроект не узгоджується з положеннями частини першої статті 6 Конституції України, за якими державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, а також частини другої статті 19, згідно якої органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Також положення Законопроекту не відповідають вимогам статей 85, 91 та 92 Конституції України.

Враховуючи викладене, Комітет дійшов висновку, що проект Закону про врегулювання діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (реєстр. № 4977 від 14 липня 2016 року) поданий народними депутатами України Дерев'янком Ю.Б. та Добродомовим Д.Є., суперечить положенням Конституції України.

Голова Комітету



**Р.П. КНЯЗЕВИЧ**