



## **Незалежність Національних регуляторів в Енергетичному Співтоваристві**

- Критичний огляд -

Червень 2015

## Зміст

<b>Введення</b> .....	3
1. Про РРЕС .....	3
2. Концепція регуляторної незалежності .....	3
3. Предмет аналізу .....	4
<b>РЕЗУЛЬТАТИ</b> .....	6
1. Політична та функціональна незалежність .....	6
1.1. Юридичні основи: незалежність від державних і приватних організацій.....	6
1.2. Єдиний регулюючий орган .....	7
1.3. Прийняття незалежних і обов'язкових до виконання рішень .....	7
1.4. Прозорість прийняття рішень НРО .....	10
1.5. Правила для призначення, звільнення та діяльності керівників вищого рівня .....	11
2. Фінансова незалежність .....	16
2.1. Бюджетна автономія .....	16
2.2. Персонал .....	18
2.3. Зарплати .....	19
<b>РЕЗУЛЬТАТИ та ВИСНОВКИ</b> .....	23
<b>ДОДАТОК</b> .....	25

## Таблиці

Таблиця 1: Вимоги щодо звітності НРО перед іншими громадськими установами

Таблиця 2: Прозорість

Таблиця 3: Процедура призначення керівників вищого рівня НРО

Таблиця 4: Бюджетна автономія НРО

Таблиця 5: Співвідношення зарплат НРО до зарплат в регульованому секторі / державному секторі

## Графіки

Графік 1: Заборона прибутку від громадських чи приватних установ

Графік 2: Заборона на участь у прибутках державних і приватних підприємств - санкції у випадку невиконання вимог

Графік 3: Компетентність для призначення керівників НРО вищого рівня

Графік 4: Строк повноважень вищого керівництва та схема ротації

Графік 5: Кількість працівників

Графік 6: Статус державного службовця робітників НРО

## **ВВЕДЕННЯ**

---

### **1. Про РРЕС**

Регуляторна рада Енергетичного співтовариства здійснює діяльність на основі Договору про заснування Енергетичного співтовариства. Як інститут Енергетичного Співтовариства<sup>1</sup>, Регуляторна рада Енергетичного співтовариства діє як дорадчий орган Ради міністрів Енергетичного співтовариства та Постійної групи вищого рівня у питаннях, що стосуються норм статутного права, технічного регламенту і правил регулювання та виносить рекомендації у випадку міжнародних суперечок між регулюючими органами.

РРЕС – це незалежний регіональний підрозділ регулюючих органів у галузі енергетики в Енергетичному Співтоваристві. Місія РРЕС базується на трьох китах: забезпечення підґрунтя обговорення політики в галузі енергетики узгодженими нормативними положеннями, узгодження регуляторних правил, а також обмін інформацією і досвідом в регуляторно-законодавчій галузі.

### **2. Концепція регуляторної незалежності**

Регуляторна незалежність – це основна передумова успішної лібералізації ринку і реформування галузі. Були створені Національні регулюючі органи (НРО) для того, щоб регулювати монополістичну діяльність у галузі енергетики та сприяти розвитку ринкових механізмів у виробництві і збуті, контролюючи конфлікт інтересів між органами виконавчої влади і державними енергетичними підприємствами<sup>2</sup>.

Причина створення інституту незалежного регулюючого органу полягає в спробі ізолювати регулятори не тільки від впливу компаній, діяльність яких регулюється державою, а й від політичного втручання<sup>3</sup>: для громадськості ключовим є стабільні, безпечні і доступні електроенергія і газ; саме тому уряди беруть участь у регулюванні енергетичної галузі, прийнятті інвестиційних рішень і встановленні цін на енергоносії, зокрема, коли уряд володіє на праві власності комунальними підприємствами та у випадку, коли все більше підприємств та людей стикаються з фінансовими проблемами. Тим не менш, якщо лібералізація ринку повинна стати реальною, повинна існувати

---

<sup>1</sup> [www.energy-community.org](http://www.energy-community.org). Енергетичне Співтовариство включає ЄС і Албанію, Боснію і Герцоговину, Македонію, Косово\*, Молдову, Чорногорію, Сербію і Україну. Вірменія, Грузія, Туреччина і Норвегія - Країни-спостерігачі. [В цьому документі символ \* стосується наступного твердження: Це визначення не стосується позицій щодо статусу і відповідає резолюції 1244 РБ ООН і Рішення Міжнародного Суду щодо проголошення незалежності Косово].

<sup>2</sup> С. де Соммер «Європеїзація Закону про державні незалежні регулюючі органи, «Огляд європейського адміністративного права», Т. 5, № 2, (2012), С. 108.

<sup>3</sup> С. Камбіні і Д. Франці, «Незалежні регулюючі органи і узгодження принципів для енергетичної галузі та відновлюваних джерел енергії в Середземноморському регіоні», «Політика в галузі енергетики», 60 (2013), с.180.

нейтральна установа, здатна приймати самостійні рішення, які врівноважують інтереси всіх учасників ринку на основі досвіду конкретної галузі, а не з політичних мотивів.

У випадку, якщо регуляторним органам не надається відповідна незалежність, уряди можуть або безпосередньо примушувати, або опосередковано впливати на прийняття регуляторних рішень, обмежуючи таким чином здатність регуляторних органів до здійснення їх регуляторної політики.

Загальний кодекс законодавчих актів Енергетичного Співтовариства засновує НРО як незалежні установи. Зокрема у Третьому енергетичному пакеті значна увага приділяється незалежності регулюючих органів. Однак, досвід ефективної реалізації правових норм свідчить, що будь-який законодавчий стандарт – це, по суті, усвідомлення стандартів і збитків. У цьому сенсі, навіть незалежність, надана НРО, не обов'язково повинна перетворюватися на абсолютну незалежність і викликає більші труднощі у країнах з обмеженою практикою роботи незалежних державних організацій і обмеженим досвідом регуляторної роботи та можливостей її здійснювати. У країнах з ринковою економікою, що розвиваються, ключовим питанням незалежності є незалежність від державного втручання. Хоча багато країн забезпечили конституційну основу для роботи НРО, виникає питання, чи вони дійсно працюють як справді незалежні регулюючі органи.

### 3. Предмет аналізу

У цій доповіді аналізується стан незалежності НРО в Енергетичному співтоваристві. У ній розглядаються такі Договірні Сторони Енергетичного співтовариства (ДС), як Албанія, Боснія і Герцеговина, колишня Югославська Республіка Македонія, Косово\*, Чорногорія і Сербія, а також сусідні країни-члени ЄС (КЧ) такі, як Австрія, Хорватія, Греція та Румунія<sup>4</sup>.

Оцінюється, по-перше, чи державна нормативно-правова база відповідає критеріям незалежності для НРО, як зазначено в загальному кодексі законодавчих актів Енергетичного співтовариства. Особливо варто наголосити на тому, що метою аналізу є не порівняння проаналізованих регулюючих органів, а оцінка відповідності їх діяльності загальному кодексові законодавчих актів та критеріям незалежності найефективніших методів роботи. Для досягнення поставленої мети за основу беруться вимоги незалежності Третього енергетичного пакету<sup>5</sup>, а також відповідні пояснювальні документи Європейської Комісії та апарату Енергетичного співтовариства<sup>6</sup>.

У доповіді не аналізується повнота регулюючих повноважень, що впливають з Третього пакета; в той час як ефективність діяльності НРО, безумовно, є частиною відповідних

---

<sup>4</sup> Див. Додаток.

<sup>5</sup> А саме Статті 35-38 Електроенергетична Директива 2009/72 / ЄС (OJ L 211 від 14.08.2009, с. 55 і далі) та Статті 39-42 Газової Директиви 2009/73 / ЄС (OJ L 211 від 14.08.2009, с. 94 і далі). Третій пакет був став частиною законодавства відповідно до Рішення Ради міністрів D / 2011/02 / MC-ENC (6.10.2010) з кінцевим терміном реалізації 01.01.2015.

<sup>6</sup> Робочий Документ Комітету щодо укомплектованості штату (від 22.01.2010; "CSWP 2010"); Основні положення Секретаріату Енергетичного Співтовариства PG 02/2015 (від 28.01.2015; "ECS PG 02/2015").

повноважень, наданих НРО, об'єктами даної оцінки є виключно аспекти інституційної незалежності, а саме:

- *Функціональна та політична незалежність*, яка означає, що НРО можуть діяти і приймати кінцеві обов'язкові для виконання рішення без будь-якого політичного впливу;

і

- *Фінансова незалежність*, яка означає, що НРО можуть самостійно визначати свої річні фінансові потреби (бюджет), включаючи відповідні людські ресурси, і користуватися ними без будь-якого стороннього впливу.

Окрім викладу законодавчих основ, у цьому звіті розглядається реальне втілення юридичних принципів на практиці.

Аналіз здійснено на основі інформації, наданої НРО аналізованих ринків.

## Результати

### 1. Політична та функціональна незалежність

Політична незалежність НРО орієнтуючись на вимоги Третього енергетичного пакета включає такі положення:

- НРО повинні бути юридично самостійними і **функціонально незалежними** від будь-якої приватної або державної особи<sup>7</sup>;
- Співробітники НРО і керівники вищого рівня<sup>8</sup> діють **самостійно**. Це означає, що співробітники НРО і їх керівництво не повинні запитувати або приймати прямі вказівки від будь-якого державної чи приватної особи. У той же час це означає заборону будь-кому *давати* такі вказівки. Згідно з цим положенням співробітники і керівники НРО не повинні займати будь-яку посаду у регульованих підприємствах, володіти їх акціями чи мати будь-який інший інтерес або виконувати політичні посадові обов'язки<sup>9</sup>;
- НРО повинні бути уповноважені приймати **автономні і обов'язкові до виконання рішення**<sup>10</sup>, окрім судового нагляду<sup>11</sup>;
- Повинні існувати прозорі правила призначення, звільнення та роботи (терміну) **керівників вищого рівня НРО**<sup>12</sup>.

Оцінка аналізованих ринків:

#### 1.1. Юридичні основи: незалежність від державних і приватних організацій

Принцип «чіткої й функціональної незалежності» вимагає автономії НРО щоб визначити, як вона працює і управляється, включаючи кадрові питання, і уникає підпорядкування НРО будь-якій державній установі, а також заснування НРО і / чи її ліквідацію будь-якою державною установою; заснування й ліквідація НРО – це виняткова компетенція законодавчого органу і, таким чином, повинна ініціюватися законодавством<sup>13</sup>.

---

<sup>7</sup> Стаття 35 (4) lit a Директиви 2009/72 / ЕС, а Статтю 39 (4) lit a Директиви 2009/73 / ЕС; ECS PG 02/2015.

<sup>8</sup> Керівники вищого рівня – організація чи особи, які очолюють НРО, тобто її директори / правління директорів, президент, голова правління директорів, головний виконавчий директор та інші.

<sup>9</sup> Стаття 35 (4) lit b Директиви 2009/72 / ЕС, Стаття 39 (4) стала основою Директиви 2009/73 / ЕС; ECS П. 02/2015; CSWP 2010.

<sup>10</sup> Стаття 35 (5) lit a 2009/72 / ЕС, стаття 39 (5) lit a 2009/73/ЕС; ECS PG 02/2015; CSWP 2010. Крім того, це в принципі не обмежує уряд у створенні своєї національної енергетичної політики, у межах якої НРО повинна діяти до тієї міри, доки це не призведе до втручання в автономію НРО. Автономне прийняття рішень повинно бути також захищене в ширшому контексті: НРО повинна мати гарантоване право автономно розробляти програму роботи без потреби узгоджувати її чи отримувати згоду органів державної влади чи будь-яких третіх сторін.

<sup>11</sup> Директива 2009/72 / ЕС частина 34 і Стаття 37 (16, 17); Директива 2009/73 / ЕС частина 30 і Стаття 41 (16, 17).

<sup>12</sup> Стаття 35 (5) lit b Директиви 2009/72 / ЕС і Стаття 39 (5) lit b Директиви 2009/73 / ЕС.

<sup>13</sup> ECS П. 02/2015, глава 2.1.

У всіх розглянутих випадках **незалежність регулятора передбачена законом**<sup>14</sup>. Крім того, чітка й функціональна незалежність надається на всіх аналізованих ринках; Одна незалежність від державних установ піддається серйозному втручанням стосовно управління людськими ресурсами в Греції, Косово \*, Сербії і Чорногорії (пор глав 1.5. і 2.3).

Чітка й функціональна незалежність також вимагає автономії НРО у визначенні своєї власної річної програми роботи без необхідності її схвалення будь-якою іншою установою; це гарантується на всіх аналізованих ринках. На додаток до цього, державне законодавство на усіх проаналізованих ринках<sup>15</sup> передбачає створення НРО виключно на законодавчій основі, що означає, що НРО не можуть бути ліквідовані (і повторно засновані) рішенням іншої державної установи.

## **1.2. Єдиний регулюючий орган**

Стаття 35 (1) Директива 2009/72 / ЄС та Стаття 39 (1) Директиви 2009/73 / ЄС вимагає створення єдиного регулюючого органу, оснащеного всіма нормативними компетенціями, передбаченими Третім енергетичним пакетом на загальнодержавному рівні<sup>16</sup>. Ця вимога задовольняється майже у всіх аналізованих країнах.

Виняток становлять *Боснія і Герцеговина*, де Державне управління з питань регулювання електропостачання відповідає виключно за поставку електроенергії на державному рівні. Інші повноваження здійснюються НРО на рівні організації. Регулювання газових питань взагалі не перебуває під контролем<sup>17</sup>.

## **1.3. Прийняття незалежних і обов'язкових до виконання рішень**

---

<sup>14</sup> АТ - Закон про регулювання у галузі енергетики (2000 поправка 2010); АЛ - Закон про енергетичну галузь промисловості (2015); ВiН - Закон про передачу електричної енергії, регулятора і системного оператора (2002); FYROM – Закон про енергетику (2003 поправка 2011); GR - Закон 4001/2011; HR - Акт про регулювання діяльності в галузі енергетики (2012); KOS – Закон про управління з проблем регулювання в галузі енергетики (2010) і Статут ERO;

MNTG - Закон про енергетику (2010); ROM - Закон 160/2012 про затвердження Указу 33/2007; SRB - Закон про енергетику 145/2014.

<sup>15</sup> АТ - Закон про регулятор у галузі енергетики (2000 поправка 2010 року); АЛ - Закон про енергетичний сектор (2015); ВiГ - Закон про передачу електричної енергії, діяльність регулятора і системного оператора (2002) і Кодекс етичних норм SERC; FYROM - Закон про енергетику (2003 поправка 2011); GR - Закон 4001/2011; HR - Закон про регулювання діяльності в галузі енергетики (2012); KOS - Закон про управління з проблем регулювання в галузі енергетики (2010); MNTG - Закон про енергетику (2010); ROM - Закон 160/2012, що затверджує Наказ 33/2007; SRB - Закон про енергетику 145/2014.

<sup>16</sup> На відміну від Другого енергетичного пакету згідно з умовами Третього енергетичного пакету ЄС не може призначити на державному рівні один регулюючий орган для виконання одного з регулюючих обов'язків, зазначених у Електроенергетичних і газових Директивах (чи Постановах), та інший (регулюючий чи інший) орган для виконання інших регулюючих обов'язків. Замість цього, всі регулюючі обов'язки, передбачені у Електроенергетичних і газових директивах мають бути покладені на єдиний державний регулюючий орган на державному рівні. Це означає, що основні обов'язки НРО не можна розділяти; (CSWD (2010), глава 2.1).

<sup>17</sup> Див. також: ECS, Річний звіт щодо впровадження заходів 2014, с. 59. Стосовно (поміж інших) відсутності регулюючих повноважень для газової галузі, очікується прийняття рішення ECS (СПРАВА ECS 08/11: ВН / GAS) у справі про порушення проти ВiН.

Державне законодавство або внутрішні правила НРО<sup>18</sup> на всіх аналізованих ринках підтверджують:

**- Обов'язковість виконання регулятивних рішень;**

- Незалежність прийняття регулятивних рішень без отримання або прийняття інструкцій від інших державних або приватних осіб. З метою забезпечення незалежного прийняття регулятивних рішень, всі розглянуті законодавчі акти містять положення, що забороняють керівникам НРО вищого рівня і штатним працівникам мати трудові відносини або інші неправомірні відносини із зацікавленими особами в енергетичній алузі (напр., володіти акціями регульованих підприємств) чи виконувати політичні посадові обов'язки<sup>19</sup>.

*Графік 1: Заборона на участь у прибутках державних і приватних підприємств<sup>20</sup>*

*Керівникам вищого рівня і штатним співробітникам забороняється мати трудові відносини з підприємствами в енергетичній галузі*

*Керівникам вищого рівня і штатним співробітникам забороняється брати участь у прибутках регульованих підприємств (напр., володіти акціями)*

*Керівникам вищого рівня і штатним співробітникам забороняється виконувати політичні функції*

*Не вимагається від штатних співробітників - HR*

*Не вимагається від штатних співробітників - HR, SRB*

*ТАК - AL, AT, BiH, FYROM, HR, GR, KOS, MNTG, SRB, ROM*

---

<sup>18</sup> Напр., в Сербії деякі заходи безпеки передбачені в первинному законодавстві для членів Ради, але не для штатних співробітників (див. далі по тексту).

<sup>19</sup> Див. CSWP 2010 с. 6 з посиланням на Статтю 35 (4) lit b Електроенергетичної директиви та Статтю 39 (4) lit b Газової директиви; також ECS PG 02/2015 глава 2.1, с. 3, пункт 3. Положення, що стосуються цього питання, передбачені на державному рівні наступними законодавчими актами: AT - Закон про регулятор у галузі енергетики (2000 поправка 2010) та індивідуальних трудових договорів; Закон енергетичної галузі промисловості (2009 поправка 2011) і ERE Правила внутрішнього розпорядку організації; BiH - Закон про передачу електричної енергії, діяльність регулятора і системного оператора (2002) і Кодекс етичних норм SERC; FYROM - Закон про енергетику (2003 поправка 2011 г.) і Кодекс нормативів поведінки; GR - Закон 4001/2011; HR - Акт про регулювання діяльності в галузі енергетики (2012); KOS - Закон про управління з питань регулювання в галузі енергетики (2010) та Кодекс нормативів професійної поведінки; MNTG - Закон про енергетичну галузь (2010); ROM - Закон 160/2012 про затвердження Наказу 33/2007; SRB - Закон про енергетичну галузь 145/2014, внутрішній Кодекс посадових інструкцій та індивідуальні трудові договори.

<sup>20</sup> Однак, працівники грецької НРО мають право надавати освітні послуги або університетам, іншим регулюючим органам або некомерційним науково-дослідним інститутам в режимі неповної зайнятості. У Сербії часткове володіння (напр., акціями) і зайнятість у регульованих організаціях чітко заборонена в первинному законодавстві тільки для членів Ради, не для штатних працівників. З іншого боку, трудові договори забороняють як членам Ради, так і працівникам отримувати будь-які доходи від регульованих підприємств. Трудові відносини в сфері енергетики не забороняються первинним законодавством ні членам Ради, ні штатним працівникам; однак, трудові договори забороняють отримувати будь-які доходи від регульованих підприємств як членам Ради, так і штатним працівникам.



*Графік 2: Заборона на участь у прибутках державних і приватних підприємств - санкції у випадку невиконання вимог<sup>21</sup>*

*BiH, FYROM, GR, KOS, SRB*

*AL, AT, BiH, HR, KOS, MNTG, ROM, SRB*

- *Невідповідність є причиною звільнення з посади відповідного члену топ-менеджменту НРО*
- *Другі механізми санкцій (наприклад, дисциплінарні засоби, зобов'язання продати частки)*

Регуляторна незалежність від інших державних установ може бути також опосередковано поставлена під загрозу у разі **звітування** перед іншими організаціями, до тієї міри, доки це не виходить за рамки офіційної звітності і включає необхідність затвердження, що може бути використано для здійснення впливу на рішення НРО. У таблиці далі в тексті розглядаються вимоги НРО до надання звітності стосовно інших державних установ:

---

<sup>21</sup> Звільнення та інші механізми накладання санкцій можуть застосовуватися паралельно. Відповідно до статті 10 (8) Закону 4001/2011, члени РАЕ протягом двох років після закінчення терміну своїх повноважень не можуть бути партнерами, акціонерами, членами правління, технічними чи іншими консультантами або працівниками (з або без заробітної плати) компанії чи підприємства, діяльність якого підлягала безпосередньому або опосередкованому контролю і нагляду РАЕ протягом терміну їх повноважень. Штраф, що накладається на них у такому випадку, дорівнює п'ятнадцятикратному розмірові їх заробітної плати, отриманої в якості членів РАЕ протягом терміну їх повноважень. Відповідно до статті 11 (10) Закону 4001/2011, члени РАЕ автоматично звільнюються з посад у випадку засудження в остаточному рішенні суду протягом терміну їх повноважень у вчиненні злочину, який запобігає призначенню на посаду або тягне за собою звільнення з цивільної служби відповідно до положень Кодексу законів про державну службу (Закон 3528/2007, Урядова газети 26А).

Таблиця 1: Вимоги до звітування НРО перед іншими громадськими установами

			ALB	AT	BiH	FYROM	GR	HR	KOS	MNTG	ROM	SRB	
Щорічний звіт	Парламент	Для схвалення				x		x		x			
		Не потрібне схвалення	x	x	x		x		x		x	x	
	Рахівна Палата			x				x <sup>22</sup>					
	Міністерство	Для схвалення											
		Не потрібне схвалення		x <sup>23</sup>	x	x	x						
	Уряд	Для схвалення						x	x <sup>24</sup>				
		Не потрібне схвалення				x						x	

<sup>22</sup> Аудиторська перевірка витрат.

<sup>23</sup> Урядовий регулятор в енергетичній галузі в Австрії повинен щорічно звітувати перед Міністерством економіки про свою діяльність (пор. Ст. 28 п 1 Закону про Урядовий регулятор в енергетичній галузі в Австрії і Ст. 37 пункт 1 (е) Директиви 2009/72).

<sup>24</sup> За запитом також на термін менше року.

У тих випадках, коли НРО потребує узгодження іншим державним органом, тільки в Чорногорії відсутність узгодження є причиною звільнення керівників REGAGEN вищого рівня. Необхідно зазначити, що така причина звільнення, безумовно, неналежним чином пливає на регуляторну незалежність<sup>25</sup>.

Зрештою, варто зазначити, що двоє з проаналізованих НРО, а саме Албанія й Чорногорія, відкрито доповіли про той факт, що очікування соціальної політики уряду є фактором впливу на прийняття рішень їх організації<sup>26</sup>.

#### 1.4. Прозорість прийняття рішень НРО

Вимога щодо того, що рішення НРО повинні бути обов'язковими до виконання<sup>27</sup> обмежується виключно можливістю судового розгляду<sup>28</sup>. Це, в свою чергу, вимагає *«рішень, прийнятих контролюючими органами, щоб уможливити судовий розгляд»*<sup>29</sup>. Відповідно до Статті 35 (4) Директиви 2009/72 / ЕС, Статті 39 (4) Директиви 2009/73 / ЕС НРО здійснює свої повноваження **неупереджено і прозоро**. Неупередженість вимагає від НРО діяти і приймати рішення в нейтральній формі, на основі об'єктивних критеріїв і методологій. Прозорість вимагає від НРО, як мінімум, прийняти і опублікувати свої правила виконання робіт, включаючи принаймні процедуру прийняття рішень; публікувати інформацію про свою організацію і її структуру; консультиватися з акціонерами перед прийняттям важливих рішень<sup>30</sup>. У цьому контексті Стаття 37 (16) Директиви 2009/72 / ЕС і Стаття 41 (16) Директиви 2009/73 / ЕС вимагають, щоб *«рішення, прийняті регулюючими органами, були повністю обґрунтованим і правомірним для здійснення судового контролю. Рішення повинні бути доступні для громадськості, зберігаючи конфіденційність комерційної інформації»*.

У наступній таблиці показано, що всі проаналізовані НРО відповідають вимозі прозорості.

Таблиця 2: Прозорість

	AL B	AT	BiH 31	FYROM 32	GR 33	HR	KOS 34	MNTG 35	RO M	SR B
--	---------	----	-----------	-------------	----------	----	-----------	------------	---------	---------

<sup>25</sup> Див. також: ECS, Річний звіт про впровадження заходів 2014, с. 136.

<sup>26</sup> На додаток до таких критеріїв як технічні (робота системи, надійність, якість енергопостачання), комерційні, захисту прав споживачів та конкуренції, які також були відзначені усіма іншими розглянутими НРО як рушійна сила для прийняття рішень.

<sup>27</sup> Стаття 35 (5) lit a Директиви 2009/72 / ЕС, Стаття 39 (5) lit a Директиви 2009/73 / ЕС; ECS PG 02/2015; CSWP 2010.

<sup>28</sup> Директива 2009/72 / ЕС частина 34 і Стаття 37 (16, 17); Директива 2009/73 / ЕС частина 30 і Статті 41 (16, 17).

<sup>29</sup> Article 37 (16-17) Директиви 2009/72 / ЕС та Статті 41 (16-17) Директиви 2009/73 / ЕС.

<sup>30</sup> ECS PG 02/2015, глава 2.1; CSWD 2010, глави 2.2.1 і 2.2.2.

<sup>31</sup> Вимогою Процедурних правил і регламенту роботи, Правил розгляду справи й інших правил НРО є детальне повідомлення всіх процедур SERC, матеріали засідань і прийняті рішення розміщуються на веб-сайті SERC. SERC розробив методіку й чіткі рекомендації для прийняття необхідної інформації від зацікавлених сторін (громадськості, промисловості, уряду і т.д.).

<b>Рішення НРО обґрунтовані й правомірні для судового контролю</b>	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так
<b>Наявність інформації про рішення НРО на вебсайті</b>	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так
<b>Проведення консультацій з акціонерами перед прийняттям НРО рішення<sup>36</sup></b>	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так	Так

### **1.5.Правила для призначення, звільнення та діяльності керівників вищого рівня**

Відповідно до Статті 35 (5) lit b Директиви 2009/72 / ЕС і Статтю 39 (5) lit b Директиви 2009/73 / ЕС керівники вищого рівня регулюючого органу призначаються на певний строк від п'яти до семи років з можливістю одноразового переобрання. Ті ж правові норми також вимагають відповідну схему ротації правління або керівництва вищого рівня. Це

<sup>32</sup> Відповідно до Закону про енергетику (2003 поправка 2011) зацікавлені суб'єкти і громадськість беруть участь шляхом відвідання попередніх засідань чи в будь-який інший спосіб, передбачений НРО.

<sup>33</sup> Закон 4001/2011.

<sup>34</sup> Закон про управління з проблем регулювання в галузі енергетики (2010).

<sup>35</sup> У процесі прийняття рішень щодо регулятивно допустимого доходу (РДД), звіт про аналіз документації публікується на веб-сайті, і для зацікавлених юридичних та фізичних осіб існує кінцевий термін подання зауважень та пропозицій. Крім того, засідання, на якому приймає рішення щодо РДД є відкритим для енергетичних підприємств. Рішення про РДД публікується в Офіційному віснику Чорногорії і на веб-сайті.

<sup>36</sup> За допомогою консультацій з громадськістю, слухань, консультаційних семінарів або інших форм консультацій із зацікавленими сторонами в ході адміністративних процедур.

означає, що дата закінчення терміну повноважень членів ради директорів не може бути однаковою для всіх членів.

### *Призначення*

У графіку далі в тексті зазначено установи, які є компетентними у призначенні керівників НРО вищого рівня у СРs та деяких інших окремих країнах ЄС.

### **Графік 3: Компетентність для призначення керівників НРО вищого рівня<sup>37</sup>**

Важливо, однак, зауважити, що остаточна особа / орган, відповідальний за офіційне призначення не відіграє вирішальну роль, оскільки заздалегідь проводиться прозора процедура відбору, включаючи публічне оголошення про вакансію і відбір незалежним Комітетом на підставі прозорих критеріїв. Призначення керівників вищого рівня здійснюється за прозорою процедурою, яка забезпечується за допомогою публічного оголошення про вакансії й оцінки претендентів незалежним комітетом неупереджених експертів. Пряме призначення відповідальним міністром, урядом або главою держави без попередньої участі зовнішніх учасників є небезпечним з точки зору політичної незалежності<sup>38</sup>.

У таблиці далі в тексті показано, що принцип прозорості процедури призначення керівників вищого рівня існує для всіх аналізованих НРО. Звичайно, Чорногорія і Сербія мають найоб'єктивніші серед всіх розглянутих країн процедури, передбачені первинним законодавством, в плані розроблених правил і нейтральності Комітету з відбору кандидатів. Громадські слухання не є загальними, що є значним потенціалом для підвищення прозорості процесу відбору. Критерії відбору у всіх розглянутих випадках визначаються законом і переважним чином стосуються професійної компетентності, освіти, досвіду роботи, нейтрального ставлення до регульованого сектора та політики (див. главу 1.2) і т.д. Однак, у колишній югославській республіці Македонії, призначення керівників вищого рівня вимагає проходження «тесту на перевірку психологічних і особистісних якостей» - нечіткі критерії для цього тесту і успішне його складання перетворюють цю вимогу на неправомірне обмеження прозорості процедури відбору<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> GR: три члени, що призначаються міністром енергетики, два Радою Міністрів.

<sup>38</sup> ECS PG 02/2015, глава 2.2.

<sup>39</sup> Див. також: ECS, річний звіт щодо впровадження заходів 2014, с. 97.

Таблиця 3: Процедура призначення керівників вищого рівня НРО

	AL	AT	BiH	FYROM	GR <sup>40</sup>	HR <sup>41</sup>	KOS <sup>42</sup>	MNTG	ROM <sup>43</sup>	SRB
Публічне оголошення про вакансію	X	X	X	X	X	X		X		X
Визначені законом критерії відбору	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Комітет	X <sup>44</sup>		X <sup>45</sup>		X	Міні-	X	X <sup>46</sup>	X	X <sup>47</sup>

<sup>40</sup> Вимагається опублікувати сприятливий висновок Комітету з питань діяльності установ і прозорості процедур щодо пропозиції міністра (див. Закон 4001/2011).

<sup>41</sup> Закон про регулювання діяльності в галузі енергетики.

<sup>42</sup> Парламентський комітет здійснює оцінку пропозиції уряду (див. Закон про регуляторне управління (2010)).

<sup>43</sup> Закон 160/2012 про затвердження Наказу 33/2007.

<sup>44</sup> Складається з двох представників від парламенту, відповідно один з відповідального парламентського комітету з енергетики та інший – з відповідального парламентського комітету з економіки і по одному представнику від відповідального міністерства енергетики (див. Закон про енергетику).

<sup>45</sup> Короткий список Комітету передається відповідному уряду суб'єкта, чия пропозиція має бути ухвалена парламентом суб'єкта. Остаточна пропозиція передається Раді міністрів BiH, яка вносить пропозицію про призначення в Парламентську асамблею BiH (див. Закон про призначення міністрів, уряду та інших посадових осіб федерації BiH ; і, відповідно, Сербської республіки).

<sup>46</sup> Члени Правління Агенції призначаються парламентом Чорногорії за пропозицією Уряду. Члени Правління Агенції обираються відповідно до процедури після публічного оголошення. Стаття 28 - Рейтинг кандидатів складається Комітетом, призначеним урядом, який складається з п'яти членів, запропонованих урядом (один член від уряду, один з академії наук і мистецтв Чорногорії, два з Університету Чорногорії, один з яких з факультету електротехніки та один - представник Палати економіки Чорногорії). Комітет повинен надати уряду обґрунтований перелік (див. Закон про енергетику (2010)).

<sup>47</sup> Комітет з вибору кандидатів, призначений урядом за пропозицією Міністерства, включає п'ять членів, двоє представників компетентної ради Державної Асамблеї і три

відбору						стерство енерге- тики				
Слухання		X <sup>48</sup>	X <sup>49</sup>							

У більшості проаналізованих випадків керівництво НРО відповідає за призначення штатних працівників і внутрішню організацію. Винятки становлять:

- *Чорногорія*: внутрішня організація НРО вимагає схвалення уряду (Montenegro<sup>50</sup>). Варто зазначити, що така вимога обмежує функціональну незалежність від інших органів державної влади (див. главу 1.1)<sup>51</sup>.

- *Greece*<sup>52</sup>: внутрішня організація НРО вимагає схвалення Міністерства енергетики; максимальна кількість постійних співробітників, яку може найняти НРО, встановлюється законом 4001/2011. Той самий закон також встановлює різні типи персоналу, які RAЕ може найняти та максимальну кількість для кожного типу<sup>53</sup>. Максимальна кількість для тимчасового персоналу та тривалість тимчасових контрактів також вихначаються законом. Інші закони зобов'язують НРО приймати зайвий персонал з інших відділів публічного сектору. Протягом перших років фінансового кризису у Греції (2010, 2011, 2012) RAЕ не було дозволено наймати новий персонал, хоча відбулось значне скорочення персоналу (див. Таблиця 2). Більш, ніж очевидно, що дані обмеження не тільки несправедливо обмежують можливості RAЕ залучати достатню кількість освічених кадрів, але навіть впливає на незалежність RAЕ у визначенні щорічних пріоритетів (робоча програма, див. Таблиця 1.1).

- *Сербія*: відповідно до закону про бюджет, винаймання додаткового персоналу повинно затверджуватись Комітетом з Адміністративних та мандатних питань Національної Асамблеї. Більше того, кількість нових працівників опосередковано повинна схвалюватись національною Асамблеєю (через схвалення Щорічного Фінансового Плану AERS).

---

провідних спеціаліста з більш ніж 15-річним досвідом роботи в галузі енергетики; членом комісії не може бути особа, яка не працює в галузі енергетики (див. Закон про енергетику 145/2014).

<sup>48</sup> В парламенті.

<sup>49</sup> Комітетом з відбору працівників.

<sup>50</sup> У той час як у законодавстві в цілому йдеться про регуляційну незалежність, воно водночас передбачає необхідну згоду уряду стосовно кандидатів REGAGEN, що, серед іншого, передбачає права і обов'язки керівників, а також основи внутрішньої організації та фінансування.

<sup>51</sup> Затвердження статуту НРО також передбачено законом в Македонії та Сербії, але - у порівнянні з Чорногорією – воно має більш загальний характер.

<sup>52</sup> Рішення міністрів (Закон 4203/2013 Закон про внесення змін 4001/2011).

<sup>53</sup> Наприклад, 5 секретарів, 3 юристи, 20 інженерів, економісти, математики, тощо.

## ***Операція***

Назначення топ-менеджменту НРО на певний строк у поєднанні з обмеженням випадків звільнення до обгрунтованих випадків звільнення, таких як кримінальний злочин або невідповідність критеріям, є іншими елементами, які сприяють незалежності топ-менеджменту.

Результати показують (див. Графік нижче), що коли строки для топ-менеджменту чітко встановлені, вони у більшості випадків тривають 5 років (Албанія, Австрія, Боснія і Герцоговина, Республіка Македонія, Греція, Косово\*, Чорногорія та Румунія); У Сербії різні строки від п'яти до семи років визначаються законом: Президент Радизначається на сім років, два члени ради обираються на шість років і два строком на п'ять років; В Хорватії цей строк становить сім років. Усі проаналізовані НРО у цьому документі відповідають вимогам Третього Енергопакету. Також, усі переглянуті законодавства відповідають вимогам Третього Енергопакету лише стосовно одноразового відновлюваного строку.



Графік 4: Строк повноважень вищого керівництва та схема ротації

<p>Fixed term exists The appointment is renewable Rotation scheme exists YES - AL, AT, FYROM, GR, HR, KOS, MNTG, ROM, SRB</p> <p>YES, renewable once: AL, AT, BiH, FYROM, HR, GR, KOS, MNTG, ROM, SRB</p> <p>YES: BiH, ROM, SRB</p>	<p>Існує фіксований строк Призначення на посаду може поновлюватися Існує схема ротації Так – Албанія, Австрія, колишня Югославська Республіка Македонія, Греція, Хорватія, Косово, Чорногорія, Румунія, Сербія Так, один раз може поновлюватися: Албанія, Австрія, Боснія та Герцеговина, колишня Югославська Республіка Македонія, Хорватія, Греція, Косово, Чорногорія, Румунія, Сербія Так: Боснія та Герцеговина, Румунія, Сербія</p>
---	---

Схема ротація в розумінні Третього енергетичного пакету існує лише в трьох з аналізованих ринків, а саме в Боснії та Герцеговині, Румунії та Сербії. В Боснії та Герцеговині, Хорватії та Чорногорії встановлено систему, яка передбачає ротацію на посаді Голови правління серед його членів<sup>54</sup> однак в Хорватії та Чорногорії це не відповідає наміру схеми ротації, що вимагається Третім пакетом, а саме у тому, що кінцевий строк повноважень членів правління не може бути однаковим для усіх членів.

### ***Звільнення та строк закінчення повноважень***

За загальним правилом причини для звільнення вищого керівництва НРО повинні бути обмежені розумними випадками, такими як кримінальне правопорушення або невідповідність критеріям займаної посади, або участь у політичній діяльності<sup>55</sup>. Це правило широко застосовується на усіх ринках, які розглядаються; все ще існує ряд причин звільнення, які необхідно критично розглядати з точки зору об'єктивності<sup>56</sup>.

- Членів комісії Боснії та Герцеговини можна звільнити у випадку не участі в засіданнях НРО протягом більш ніж шість тижнів; такий строк є вкрай коротким,

<sup>54</sup> Боснія та Герцеговина: щорічна ротація; Чорногорія: ротація кожні два роки, що базується на голосуванні серед членів Комісії шляхом таємного голосування.

<sup>55</sup> Стаття 35 (5) lit b Директиви 2009/72/ЄС та стаття 39 (5) lit b Директиви 2009/73/ЄС; Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02/2015 розділ 2.3.

<sup>56</sup> Також див.: Секретаріат Енергетичного співтовариства, звіт про виконання за 2014-й рік.

у порівнянні з іншими НРО<sup>57</sup>. Загалом, необхідно зауважити, що «невиконання / неможливість виконувати обов'язки» породжує певну невизначеність, якою можна зловживати для політично вмотивованого звільнення<sup>58</sup>;

- Колишня Югославська Республіка Македонія: членів Правління можна звільнити у випадку, якщо він/або вона «здійснює посадові повноваження несвідомо або непрофесійно», критерії виконання цього положення законом не визначені;
- Чорногорія: нечіткі підстави для звільнення членів Правління для випадків «подання неправдивих даних щодо кваліфікації» та «неможливість виконання обов'язків», до того ж Енергетичне регуляторне агентство Чорногорії є єдиним із перевірених НРО, вище керівництво якого можна звільнити через не погодження річного звіту. Необхідно чітко підкреслити, що така причина звільнення звісно є неправомірним втручанням в регуляторну незалежність<sup>59</sup>.

І нарешті, незалежність НРО є вразливою та, де після **закінчення строку повноважень члена правління** посада або протягом тривалого часу лишається незайнятою, або заповнюється попереднім членом правління без подовження повноважень. Перший випадок негативно впливає на процедуру прийняття рішень НРО, яка стає жорсткішою стосовно вимог голосування більшістю. З іншого боку, (законний) інтерес членів Правління щодо поновлення їхнього закінченого терміну повноважень несе в собі ризик підвищеної незахищеності перед політичним втручанням; звісно, що ця проблема є менш суттєвою, чим більш прозорою, нейтральною та непов'язаною є процедура призначення<sup>60</sup>. Про відсутність своєчасної (або взагалі) заміни, або повторного призначення членів Правління, термін повноважень яких закінчився, було повідомлено у звіті по Боснії та Герцеговині, Косово\*, Чорногорії та Сербії<sup>61</sup>.

## 2. Фінансова незалежність

### 2.1. Бюджетна автономія

Відповідно до Третього енергетичного пакету, НРО повинні мати окремий річний бюджет за автономією його виконання<sup>62</sup>. Затвердження річного бюджету НРО Парламентом не обов'язково є перепорою, за умови, що це не впливає на пріоритети НРО, або іншим чином не веде за собою втручання в повноваження та обов'язки НРО<sup>63</sup>. Роль

---

<sup>57</sup> Австрія, Хорватія: більше шести місяців

<sup>58</sup> Так вже було, наприклад, в Хорватії в 2010 році.

<sup>59</sup> Також див.: Секретаріат Енергетичного співтовариства, Річний звіт про виконання за 2014-й рік, стор. 136; див. розділ 1.2.

<sup>60</sup> Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02ю2015, розділ 2.3.

<sup>61</sup> Також див.: Секретаріат Енергетичного співтовариства, Річний звіт про виконання за 2014-й рік, стор. 59, 79 та 136.

<sup>62</sup> Стаття 35 (5) lit b Директиви 2009/72/ЄС та стаття 39 (5) lit b Директиви 2009/73/ЄС. Загалом цим не виключається те, що бюджет НРО є частиною державного бюджету, але при цьому в бюджеті передбачено окремий рядок для НРО. Звичайно, більш чітким підходом було б формування бюджету НРО за рахунок зборів. При поєднанні обох підходів, бюджет НРО був би включений в державний бюджет, але його фінансування відбувалось би за рахунок зборів, які б збирав НРО на підставі автономного розрахунку своїх бюджетних потреб.

<sup>63</sup> Директива 2009/72/ЄС п. 34 вступної частини, Директива 2009/72/ЄС п. 30 вступної частини.

Національного парламенту в затвердженні бюджету НРО полягає в наданні загального асигнування коштів НРО, але лише НРО може вирішувати, як асигновані бюджетні кошти витрачаються; іншими словами, НРО не може, ані звертатися для отримання, ані отримувати будь-яких інструкцій щодо витрачення бюджетних коштів, включаючи інструкції від уряду, міністерств або національного парламенту<sup>64</sup>. Повноваження, які виходять за межі формального затвердження або погодження скорочення запропонованого бюджету НРО являють собою неправомірне обмеження фінансової незалежності НРО, окрім випадків, коли вони належним чином виправдані в офіційному повідомленні. У будь-якому разі НРО необхідно надати впевненості щодо його річних фінансових ресурсів. Там, де національним законодавством вимагається затвердження бюджету НРО, таке затвердження необхідно надати заздалегідь перед початком бюджетного року НРО; двохмісячний попередній період вважається адекватним, щоб НРО міг здійснювати планування ресурсів. Після закінчення розумних строків для перегляду, за відсутності своєчасного затвердження бюджет повинен затверджуватися автоматично<sup>65</sup>.

Загалом **бюджету усіх НРО Договірних сторін фінансується за рахунок ліцензійних платежів**. Проаналізовані НРО не повідомили про бюджетні обмеження, однак насправді існують обмеження стосовно рівня зарплати в НРО (див. розділ 2.3).

**Таблиця 4: Бюджетна автономія НРО**

НРО	НРО має окремий бюджет <sup>66</sup>	НРО визначає рівень своєї бюджетної автономії	Але		
			Вимагається погодження від ...	можливе скорочення запропонованих витрат	існують обмеження через
Албанія	Так	Так			
Австрія	Так	Так	Наглядової ради	Так	
Боснія та Герцеговина	так	Так			Розмір заробітної плати обмежений розміром заробітної плати держслужбовців <sup>67</sup>
Колишня Югославська Республіка Македонія	так	Так	Парламенту		
Греція	так <sup>68</sup>	Так	Парламенту	Так	Рівень заробітної

<sup>64</sup> Робочій документ персоналу Комісії 2010, стор. 9-10, а також Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02.2015, розділ 2.2.

<sup>65</sup> Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02.2015, розділ 2.2.

<sup>66</sup> Окремий бюджет також можна гарантувати, якщо бюджет НРО є частиною Державного бюджету, при цьому в Державному бюджеті є окремий бюджетно-обліковий рядок для НРО.

<sup>67</sup> При плануванні та виконанні бюджету НРО повинен забезпечувати відповідність зарплат членів Комісії та інших працівників загальним принципам Закону «Про зарплати та надбавки в інституціях Боснії та Герцеговини» («Офіційний вісник Боснії та Герцеговини», №50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12 та 32/13) та Рішення Ради міністрів Боснії та Герцеговини, яким визначається база для розрахунку заробітних плат.

<sup>68</sup> Відповідно до ст. 6 Закону 4001/2011, Регуляторний орган в сфері енергетики має адміністративну та фінансову незалежність та власний бюджет для виконання якого Регуляторний орган в сфері енергетики має повну автономію. Однак виконання

					плати визначає Міністрів фінансів та Міністр енергетики <sup>69</sup>
--	--	--	--	--	---

НРО	НРО має окремий бюджет <sup>70</sup>	НРО визначає рівень своєї бюджетної автономії	Але		
			Вимагається погодження від ...	можливе скорочення запропонованих витрат	існують обмеження через
Хорватія	Так	Так	Уряду за пропозицією міністерства		
Косово	Ні	Ні	Парламенту за пропозицією уряду	Так <sup>71</sup>	Розмір зарплат; Закон про бюджет; міжбюджетні трансфери
Чорногорія	Так	Так	Парламенту		Обов'язкове затвердження бюджету

бюджету також регулюється спеціальними правилами, викладеними в Розділі IV Указу Президента № 139 (Урядовий вісник А 121/18.06.2001), при цьому, як зазначено в затверджених Парламентом Правилах процедури, моніторинг виконання бюджету здійснює Комітет державної річної звітності та державного бюджетного моніторингу паралельно з Рахунковою палатою, яка здійснює коригувальний аудит витрат Регуляторного органу в сфері енергетики. Якщо говорити більш детально про автономію регулятора при виконанні розподіленого бюджету, варто зазначити, що, відповідно до змін до Закону 4001/2011, які вносяться законом 4203/2013 (Урядовий вісник А' 235/1.11.2013), можливо робити трансфери коштів в рамках бюджету, за умови, що кінцева сума не зміниться. Це дає певну автономію, яка так необхідна для більш ефективної адаптації до потреб органу.

<sup>69</sup> Відповідно до ст. 10 п параграфу 6 Закону 4001/2011, «Будь-яка винагорода, яка сплачується членам РАЕ, визначається спільним рішенням Міністра фінансів та Міністра екології, енергетики та кліматичних змін.» Окрім того, ст. 43, яка стосується винагород та компенсацій персоналу Секретаріату, включає наступні положення: «Винагорода, яка включає в себе оклад, бонуси, плату за понаднормову роботу, а також всі види витрат, пов'язаних з додатковою компенсацією та дорожніми витратами для персоналу, який працює в РАЕ на підставі будь-яких трудових відносин або угоди, включаючи п'ятьох спеціальних членів, які працюють в Офісі Голови, визначається спільним рішенням Міністра фінансів та Міністра екології, енергетики та кліматичних змін. Для випадків, перелічених в статті 10 параграф 6 та ст. 43 цього ж закону, витрати, які виникли внаслідок застосування цих положень повністю фінансуються за рахунок бюджету НРО.

<sup>70</sup> Окремий бюджет також можна гарантувати, якщо бюджет НРО є частиною Державного бюджету, за умови, що в Державному бюджеті є окремий бюджетно-обліковий рядок для НРО.

<sup>71</sup> Уряд Косово\* Рішенням № 07/172 від 27.02.2014 вирішив скоротити бюджет всіх бюджетних установ на 15%. Таке рішення застосовувалось до Управління з питань регулювання в сфері енергетики, не дивлячись на те, що Закон «Про Управління публічними фінансами та звітність» не дозволяє Уряду скорочувати бюджет незалежного органу.

					Парламентом; оплата праці
Румунія	Так	Так			Застосовуються певні правила держслужбовців
Сербія	Так	Так	Парламент		Обов'язкове погодження бюджету парламенту; оплата праці: застосовуються певні правила оплати праці держслужбовців

## 2.2. Персонал

Стаття 35 (5) lit Директиви 2009/72/ЄС та Стаття 39 (5) lit Директиви 2009/73/ЄС вимагає від Договірних сторін забезпечити НРО адекватними людськими та фінансовими ресурсами, які дозволяють НРО ефективно виконувати свої обов'язки та здійснювати свої повноваження. У цьому контексті також необхідно брати до уваги стосовно **призначення персоналу**. Необхідно, щоб правління мало право вільно приймати рішення щодо найму та звільнення персоналу, а також щодо кількості персоналу, необхідного для виконання регуляторних обов'язків (див. розділ 1.4).

Аналіз показує, що кількість працівників в Договірних сторонах схожа, але є значно вищою для НРО ЄС. У цьому контексті Варто зауважити, що додаткові повноваження НРО, які витікають з Третього енергетичного пакету, ще не вступили в силу в Договірних сторін, окрім Сербії. З впровадженням Третього енергетичного пакету додаткові людські ресурси будуть вирішальними для можливості НРО Договірних сторін виконувати нові розширені повноваження<sup>72</sup>

Графік 5: Кількість працівників<sup>73</sup>

total number of employees	загальна кількість працівників
AL 32	Албанія 32
AT 121	Австрія 121
BIH 21	Боснія та Герцеговина 21
FYROM 29	колишня Югославська Республіка Македонія 29
GR 116	Греція 116
HR 63	Хорватія 63
KOS 24	Косово 24
MNTG 29	Чорногорія 29
ROM 300	Румунія 300
SRB 38	Сербія 38
total number of employees	загальна кількість працівників

## 2.3. Зарплати

НРО повинні мати змогу залучати кваліфікований персонал для виконання своїх обов'язків з розумінням справи. Виконання цього критерію може бути поставлене в рамки у разі, якщо персонал НРО має **статус держслужбовців**. Статус членів персоналу (як

<sup>72</sup> Так: Секретаріат Енергетичного співтовариства, Річний звіт про виконання за 2014-й рік

<sup>73</sup> Члени персоналу та Правління; працівники, які працюють на повну ставку.

держслужбовців так і не держслужбовців) в різних країнах ЄС та країнами-сусідами ЄС відрізняється.

Графік 6: Статус держслужбовців працівників НРО<sup>74</sup>

AL, DE, FR (11%), FYROM, GR, IT, NL, PL, ROM, UK	Албанія, Німеччина, Франція (11%), колишня Югославська Республіка Македонія, Греція, Італія, Нідерланди, Польща, Румунія, Великобританія
AT, BE, FR (89%), KOS, MNTG, SI, SRB, BiH	Австрія, Бельгія, Франція (89%), Косово, Чорногорія, Словенія, Сербія, Боснія та Герцеговина
Yes	Так
No	Ні

Однак, варто зазначити, що сам по собі статус менш важливий, лише обмеження щодо розміру заробітної плат, які витікають зі статусу держслужбовця є перепорою до регуляторної незалежності в плані можливості регулятора залучати кваліфікований персонал. Зарплат держслужбовців зазвичай нижче ніж ті, що в промисловості, тобто на ринку праці. Якщо регулятор не може платити зарплати на рівні зарплат в промисловості, він не або не зможе залучати експертів в свої галузі, або їх будуть переманювати. Недостатня обізнаність та компетентність персоналу ослаблює регулятора так само, як і недостатність фінансових ресурсів.

Отже, зарплати персоналу НРО повинні орієнтуватися на зарплати в регульованій галузі промисловості. З незалежності НРО у використанні свого бюджету витікає те, що Правління повинне бути вільне у визначенні рівня заробітних плат персоналу. Звісно, Правління само не може визначати та затверджувати зарплати членів Правління; незалежна інституція, наприклад, Парламент, повинна бути залучена до цього процесу. Зарплати членів Правління можуть бути прив'язані до аналогічних (незалежних) публічних органів (наприклад, центральні банки або верховні суди), або, якщо рівень зарплати вищого керівництва регульованої сфери господарської діяльності вище, то до них. Для рівності рекомендується встановлювати однакові зарплати для всіх членів Правління, з можливістю встановлювати голові вищу зарплату.<sup>75</sup>

Нижче зображена таблиця зарплат персоналу та членів вищого керівництва у деяких країнах, та їх співвідношення до зарплат в регульованих підприємствах / державному секторі.

Таблиця 5: Співвідношення зарплат НРО до зарплат в регульованому секторі / державному секторі

<sup>74</sup> У Сербії члени персоналу не мають статус держслужбовців; однак, певні правила, якими обмежується розмір зарплати, застосовується також для НРО (див. таблицю 4 та наступні у цьому розділі). Під цифрою по Австрії розуміється загальна кількість працівників. Ця кількість відрізняється від кількості працівників, які працюють на повну ставку. Джерело: Річний звіт про Е-Контроль за 2014-й рік, сторінка 152 ([http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/eControl\\_TB14\\_17.02\\_EN\\_D.pdf](http://www.e-control.at/portal/page/portal/medienbibliothek/publikationen/dokumente/pdfs/eControl_TB14_17.02_EN_D.pdf)).

<sup>75</sup> Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02/2015, розділ 2.2

		Албанія <sup>76</sup>	Австрія	Боснія та Герцеговина <sup>77</sup>	колишня Югославська Республіка Македонія <sup>78</sup>	Греція <sup>79</sup>	Хорватія <sup>80</sup>	Косово <sup>81</sup>	Чорногорія <sup>82</sup>	Румунія <sup>83</sup>	Сербія
Вище керівництво	Порівняно до держслужбовців	Вище (Голова 60%, члени Правління 45% від Президента Албанії <sup>84</sup> )	Вище (встановлює Наглядова рада)	Порівнянні до вищих урядових посадовців	Порівнянні до вищих урядових посадовців	Порівнянні до Міністерства Генерального секретаря	Порівнянні	Вище	Порівнянні до урядових посадовців	Порівнянні	Вище, ніж у урядових посадовців; середньої ланки порівнянні до інших незалежних органів
	Порівняно до регульованого сектору	Немає даних	Порівнянні (встановлюються Наглядовою радою)	Порівнянні	Нижче		Нижче	Нижче на 70-90%	Нижче	Порівнянні	Порівнянні до державних компаній; менше, ніж в приватних компаніях <sup>85</sup>
Персонал	Порівняно до	Однакові, але	Вище (встановлює)	Незначно вище	Незначно вище	Однакові <sup>86</sup>	Порівнянні	Немає даних	Вище	Порівнянні	Вище, у

<sup>76</sup> Закон 9586/2006 «Про зарплати, винагороду та структури незалежних конституційних установ та інших незалежних установ». Прим.: порівняння стосується зарплат до реформи Закону «Про енергетичний сектор» від травня 2015 року, відповідно до якого вводиться право Правління встановлювати зарплати на рівні, який порівнянний з рівнем зарплат в регульованому секторі промисловості.

<sup>77</sup> Правила Державної комісії з питань регулювання в сфері електроенергетики (SERC) про зарплати та надбавки, які відповідають загальним принципам Закону «Про зарплати та надбавки в установах Боснії та Герцеговини».

<sup>78</sup> Встановлює НРО.

<sup>79</sup> Законом 4001/2022 та Законом 4024/2011 вводиться єдиний фонд заробітної плати держслужбовців.

<sup>80</sup> Визначається актами Хорватського регуляторного агентства в сфері енергетики (HERA).

<sup>81</sup> Закон «Про регулятора в енергетичній сфері».

<sup>82</sup> Рівень зарплат встановлюється постановою НРО (Положення про заробітні плати) відповідно до Закону «Про працю» а також рекомендацій уряду та Парламенту.

<sup>83</sup> Встановлюються Регуляторним органом в сфері енергетики Румунії (ANRE) на основі порівняння зарплат держслужбовців та працівників промислового сектору.

<sup>84</sup> Приблизно дорівнюють зарплаті Генерального секретаря в міністерствах.

<sup>85</sup> Наприклад, Комісія з захисту конкуренції, Омбудсмен, Комісар з питань інформування громадськості та захисту персональних даних, Національний банк Сербії, Регуляторне агентство з питань електронного зв'язку та поштових послуг та ін.) Варто зазначити, що зарплати деяких з цих незалежних регуляторних органів не регулюються положенням про зарплати держслужбовців.

<sup>86</sup> Зарплати штатних співробітників визначаються, виходячи з їхнього статусу: наукових співробітників та юристів, адміністративні працівники, що працюють на підставі строкового договору. Для кожної з цих трьох категорій застосовуються

держслужбовців	без спеціальних переваг (наприклад, додаткова пенсія)	юс НРО)					для порівняння			<u>порівнянні до урядов</u> <u>у посадовців</u> ; середньої ланки порівняно до інших незалежних органів
Порівняно до регульованого сектору	Мінімум в два рази <u>нижче</u>	<u>Порівнянні</u> (встановлює НРО)	<u>Порівнянні</u>	Порівнянні до високих урядових посад		<u>Нижче</u>	<u>Нижче</u> на 60-90%	<u>Нижче</u>	<u>Порівнянні</u>	<u>Порівнянні до державних компаній</u> ; <u>менше приватних компаній</u>

Для Сербії варто зазначити, що конкурентоспроможність зарплат в Енергетичному агентстві Республіки Сербської з моменту його створення зменшилася, зарплати в приватному секторі вище, ніж в державному через консервативну політику підвищення зарплат в порівнянні до середнього рівня зарплат в секторі, а також введення певних правил нарахування заробітних плат держслужбовців<sup>87</sup>. Аналогічна ситуація з зарплатами в НРО в Чорногорії: спочатку вони були близько на 20% вище, ніж зарплати в регульованому секторі, а потім були скорочені рішенням Парламенту. Обидва випадки потребують особливої уваги, оскільки персонал цих обох НРО не має статусу держслужбовців, та, в принципі, наділений автономією щодо використання власного бюджету (див. таблицю 4). В Чорногорії, де бюджету НРО затверджується Парламентом (вимагається законом<sup>88</sup>), також через втручання Уряду зарплати було скорочено. Очевидно, що така практика повинна вважатися протиправним втручанням в фінансову незалежність регуляторів, що має серйозні наслідки: відсутність погодження річного бюджету НРО є серйозною зброєю в примушенні до виконання політичних вимог та додає ще один елемент залежності, а саме невизначеність щодо фінансових ресурсів. В той же час, закон про зарплати в державному секторі, який обговорюється в Чорногорії, має скоротити зарплати працівників НРО до рівня зарплат в державному секторі, і тим самим до рівня, який є суттєво нижчим ніж в регульованих суб'єктах.

В Греції починаючи з 2011 року рівень зарплат зазнав серйозних скорочень на 40-60%<sup>89</sup>, що призвело до серйозного відтоку кадрів – в 2012 році з Регуляторного органу в сфері енергетики звільнилося 14% працівників, а в 2014 році – 16%, порівняно з лише 3% в 2010 році. Також Регуляторний орган в сфері енергетики не може наймати новий персонал на підставі постійних або строкових контрактів, або поновлювати строкові контракти, якщо законом не передбачено відповідного спеціального положення. Рівень зарплат визначається не рішенням Регуляторного органу в сфері енергетики, а спільним

---

окремі рішення міністерств, паралельно з правилами про єдиний фонд заробітної плати держслужбовців, як вказано в Законі 4024/2011 та загальними положеннями спеціального галузевого національного законодавства.

<sup>87</sup> Закон «Про максимальний рівень зарплат в державному секторі», та Закон «Про зменшення чистого доходу працівників державного сектору».

<sup>88</sup> Закон «Про енергетику» 2009 року.

<sup>89</sup> Закон 4024/2011



Міністерським рішенням. С початку літа 2014 року Регуляторний орган в сфері енергетики навіть не може зараховувати місячні зарплати на банківські рахунки членів правління та працівників Регуляторного органу в сфері енергетики; замість цього регулятор зобов'язаний перерахувати кошти з власного рахунку до іншого органу, так званого Єдиного платіжного органу, який здійснює виплати зарплат всім працівникам державного сектору.

## Результати і висновки

---

В цьому звіті проаналізовано те, наскільки національним законодавством виконується критерій незалежності для НРО, як це визначено в *acquis communautaire* (доробок співтовариства) Енергетичного співтовариства. Варто зазначити, що цей аналіз жодним чином не має на меті провести порівняння *серед* регуляторів, про які в ньому йдеться, проте виключно оцінює відповідність організації НРО критеріям незалежності, встановленим *acquis communautaire* та рекомендованим стандартам. Для цього відправною точкою для порівняння слугують стандарти незалежності Третього енергетичного пакету<sup>90</sup> а також відповідних роз'яснювальних документів Європейської комісії та Секретаріату Енергетичного співтовариства<sup>91</sup>. Тому в аналізі переважно зібрана інформація щодо відповідності *de-jure*, та надається лише обмежена інформація щодо незалежності *de-facto* розглянутих регуляторів. В цьому контексті варто зауважити, що в реальності незалежність лишається функцією НРО, які діють відповідно до компетенції, наданої законом, та користуються своїми повноваженнями. Реальна незалежність є там, де НРО протистоять намаганням впливати на рішення, які вони приймають.

За результатами аналізу продемонстрована **відповідність критеріям незалежності *acquis communautaire*** стосовно ряду центральних елементів:

- У всіх випадках незалежність регулятора передбачена законом.
- Усі НРО, про які йдеться, можуть автономно визначати свою програму роботи на рік без необхідності отримувати погодження будь-якої установи.
- Національне законодавство в усіх проаналізованих ринках передбачає створення НРО виключно на підставі законодавства, це означає, що НРО не можна ліквідувати (та створити заново) актом іншої державної установи.
- Майже усі проаналізовані НРО створені як єдиний загальнонаціональний регуляторний орган, винятком є Боснія та Герцеговина.
- У всіх перевірених випадках вищому керівництву заборонено мати трудові відносини або іншу неправомірну вигоду в учасниках енергетичного сектору (наприклад, володіти акціями регульованих суб'єктів) або виконувати політичні функції; такі ж обмеження переважно застосовуються для працівників, за винятком Хорватії та Сербії.
- Вище керівництво усіх проаналізованих НРО має фіксований строк повноважень. Також, законодавство усіх країн, які було перевірено, відповідає вимогам Третього енергетичного пакету про те, що строк повноважень може поновлюватися лише один раз.

Однак, **існують обмеження незалежності регуляторів**, які впливають із повноважень інших державних органів, які опосередковано впливають на свободу дій НРО:

---

<sup>90</sup> А саме статті 35-38 Директиви про електрику 2009/72/ЄС (Офіційний вісник L211 від 14.08.2009р., стор. 55 та наступні) та Статті 39-42 Директиви про газ 2009/73/ЄС (Офіційний вісник L 211 від 14.08.2009р. стор. 94 та наступні).

<sup>91</sup> Робочій документ персоналу Комісії 2010; Керівні принципи Секретаріату Енергетичного співтовариства 02.2015.

- В Чорногорії непогодження річного звіту є причиною для звільнення вищого керівництва НРО. Загалом, деякі *причини звільнення*, які існують в НРО Боснії та Герцеговині, колишній Югославській Республіці Македонії та Чорногорії, варто піддати критиці з точки зору об'єктивності.
- В Чорногорії внутрішня організація НРО, якою серед іншого передбачено права та обов'язки керівництва, а також основні засади внутрішньої організації та фінансування, вимагає погодження Уряду<sup>92</sup>.
- У Греції внутрішню організацію НРО має погоджувати Міністр Енергетики; законом встановлюється максимальна кількість працівників на постійній основі, яких НРО може найняти, а також різні категорії працівників, які може наймати НРО, а також максимальна кількість по кожній категорії.
- Про відсутність своєчасної (або взагалі) заміни, або перепризначення членів Правління, чий строк повноважень закінчився було повідомлено у звіті по Боснії та Герцеговині, Косово\*, Чорногорії та Сербії. Це негативно впливає на процедуру прийняття рішень НРО, яка стає жорсткішою стосовно вимог голосування більшістю.
- *Фінансова незалежність* лишається головною слабкою стороною: тоді, як у всіх перевірених випадках, окрім Косово\*, регулятори мають власний бюджет та можуть самостійно визначати напрями їх використання, бюджетна самостійність фактично порушується обмеженнями щодо рівня зарплат, які прямо або опосередковано встановлюються для НРО, зокрема в Греції, Косово\*, Чорногорії та Сербії.

#### **Необхідно зробити удосконалення стосовно:**

- *Призначення вищого керівництва НРО*: принцип прозорості процедури призначення вищого керівництва існує у всіх проаналізованих НРО. Однак, лише в Чорногорії та Сербії існують розроблені правила та Розпорядчий комітет, який відповідає за список кандидатів, допущених до конкурсу. Відкриті слухання не поширені, хоча вони мають високий потенціал для підвищення прозорості у процесі відбору кандидатів. Критерії відбору у всіх проаналізованих випадках визначаються законом, і переважно, що некритично, стосуються підтвердження професійної компетентності, освітньої кваліфікації, досвіду роботи, нейтральності щодо регульованого сектору, політики і таке інше. Однак, в колишній Югославській Республіці Македонії призначення вищого керівництва вимагає проходження «психологічного тесту та тесту на чесність» - невизначеність критеріїв для такого тесту та вимог для успішного його проходження робить цю вимогу неправомірним обмеженням прозорості процесів відбору кандидатів.
- *Схема ротації* в розумінні Третього енергетичного пакету лише існує на трьох аналізованих ринках, а саме в Боснії та Герцеговині, Румунії та Сербії. Боснія та Герцеговина, Хорватія та Чорногорія встановили систему, якою передбачена ротація на посаді Голови правління для його членів; однак, в Хорватії та Чорногорії це не відповідає задуму схеми ротації, яка вимагається Третім пакетом, а саме у тому, що кінцевий строк повноважень членів правління не може бути однаковим для усіх членів.
- З впровадженням Третього енергетичного пакету *додаткові людські ресурси* будуть вирішальними для можливості НРО Договірних сторін виконувати нові розширені повноваження.

---

<sup>92</sup> Погодження статуту НРО також передбачене законом в колишній Югославській Республіці Македонії та Сербії, але, у порівнянні з Чорногорії, має більш загальний характер.

## Додаток

Список НРО відповідно до даного звіту:

Австрія: Energie-Control Austria

(E-Control); [www.e-control.at](http://www.e-control.at) (Енерго-контроль Австрії)

Албанія: Enti Rregullator i Energyise / Energy Regulatory Agency (ERE); [www.ere.gov.al](http://www.ere.gov.al)  
(Агенство з регулювання енергетики)

Боснія та Герцоговина: Državna regulatorna komisija za električnu energiju / State Electricity Regulatory Commission (DERK / SERC); [www.derk.ba](http://www.derk.ba) (Державна комісія з регулювання електрики)

Хорватія: Hrvatska energetska regulatorna agencija / Croatian energy regulatory agency (HERA); [www.hera.hr](http://www.hera.hr) (Хорватське агенство з регулювання енергетики)

Республіка Македонія: Energy Regulatory Commision of Macedonia (ERC); [www.erc.org.mk](http://www.erc.org.mk)  
(Комісія з енергорегулювання Македонії)

Греція: Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας / Regulatory Authority for Energy (RAE /

RAE); [www.rae.gr](http://www.rae.gr) (Орган з регулювання енергетики)

Косово\*: Energy Regulatory Office (ERO); [www.ero-ks.org](http://www.ero-ks.org) (Офіс з енергорегулювання)

Чорногорія: Regulatorna agencija za energetiku / Energy Regulatory Agency (RAE); [www.regagen.co.me](http://www.regagen.co.me) (Агенство з енергорегулювання)

Румунія: Autoritatea Nationala de Reglementare in domeniul Energiei/Romanian Energy Regulatory Authority (ANRE); [www.anre.ro](http://www.anre.ro) (Орган з енергорегулювання Румунії)

Сербія: Агенција за енергетику Републике Србије / Energy Agency of the Republic of Serbia (AERS); [www.aers.rs](http://www.aers.rs) (Агенство з енергетики Республіки Сербії)