

О. Битяк, аспірант кафедри господарського права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Господарсько-правове забезпечення енергетичної політики держави та особливості окремих її напрямів

Згідно зі ст. 116 Конституції України забезпечення внутрішньої і зовнішньої політики, а також розробка і здійснення загальнодержавних програм економічного і науково-технічного розвитку, забезпечення проведення економічної політики покладено на Кабінет Міністрів України. Водночас відповідні функції щодо законодавчого забезпечення економічної політики держави покладено на Верховну Раду України. З прийняттям Господарського кодексу України 16 січня 2003 р. господарсько-правовий механізм формування та реалізації економічної політики держави набув подальшого розвитку, зокрема у гл. 2 цього Кодексу, в якій сформульовані форми реалізації державної економічної політики та основні її напрями¹.

Щодо енергетичної політики держави у законодавстві України склалася не зовсім адекватна ситуація, адже серед напрямів економічної політики, передбачених ст. 9 ГК, саме енергетична політика окремо не названа. У Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» така категорія, як державні програми розвитку енергетичного сектору, також не передбачена, втім значення паливно-енергетичного сектору в економіці України за умов зростання енергетичної кризи та підвищення цін на енергоносії є надзвичайно актуальним, що безпосередньо впливає на енергетичну політику, а відтак на національну безпеку країни².

У цьому сенсі слід погодитись із думкою В. К. Мамутова, що зміст сучасного господарського права виступає як правове забезпечення економічної політики³.

¹ Господарський Кодекс України. – К., 2004. – 224 с.

² Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

³ Мамутов В. К. Хозяйственный кодекс в системе правового обеспечения экономики в Украине // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 70.

Зазначимо, що окремі напрями промислової політики держави¹, інвестиційної² та інноваційної³ політики в аспекті їх господарсько-правового забезпечення предметно розглядалися в господарсько-правовій науці. У той же час проблематика господарсько-правового забезпечення державної енергетичної політики не отримала достатньої уваги в юридичній літературі як в аспекті визначення її змісту, форм та механізмів реалізації, так і в аспекті з'ясування систематики господарсько-правових засобів впливу держави на відповідну сферу суспільно економічних відносин. Тому саме цим питанням присвячена стаття.

Суспільно-політична актуалізація проблеми паливно-енергетичного забезпечення фактично дістала свою реалізацію через консолідацію суб'єктів організаційно-господарських повноважень під дахом Міністерства палива та енергетики України. Зауважимо, що в Україні серцевиною проблематики економічної політики є проблема чіткого та ефективного функціонування саме електроенергетичного ринку. Щодо цього слід зазначити, що в результаті цілеспрямованої діяльності держави в Україні сформовано власну модель організації електроенергетичного ринку, яка є досить унікальною. Ця модель виникла не в лабораторних умовах, а є результатом суперечливої вітчизняної практики розвитку процесів в енергетичній сфері, зокрема пов'язаних із приватизацією.

Таким чином, слід погодитись із тим, що фактично енергетична політика держави, і зокрема на електроенергетичному ринку, в Україні давно існує, але, на жаль, вона не набула закріплення в законодавстві як важливий механізм функціонування саме організаційно-господарських відносин.

Стаття 10 ГК містить посилання на структурно-галузеву політику держави як окремий напрям економічної політики, складовими якого є промислова, аграрна, будівельна та ін. Однак енергетична політика є ядром промислової політики, вона посідає особливе місце і, можна сказати в цілому, є одним із головних економічних напрямів. Слід додати, проблематика енергетичної безпеки країни, що є невід'ємною

¹ Див., напр.: *Письменна К. В.* Господарсько-правове забезпечення стимулювання розвитку суднобудування та судноремонту: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2008.

² Див., напр.: *Кухар В. І.* Господарсько-правове забезпечення державної інвестиційної політики в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2008.

³ *Атаманова Ю. Є.* Інноваційне право України: проблеми теорії та систематизації: Монографія. – Х., 2005. – 128 с.

складовою енергетичної політики, виходить далеко за межі суто економічних питань і впливає на стан національної безпеки країни та її суверенітет. Саме тому є необхідність на законодавчому рівні закріпити такі повноваження.

1. Визначити енергетичну політику як самостійний напрям економічної політики держави.

2. Обов'язковість формування та реалізації державних програм енергетичного розвитку країни як довготривалих, так і короткотермінових. (Нагадаємо, що в Україні є Енергетична стратегія України на період до 2030 року, затверджена Постановою Верховної Ради України від 24 травня 2001 р.¹, а також Комплексна державна програма з енергозбереження України², але це не вирішує проблем програмного і комплексного розвитку енергетики країни в цілому.) У цьому контексті слід погодитись із Д. В. Задихайлом, який стверджує, що система програм економічного розвитку має бути обов'язковою складовою діяльності держави у сфері економіки³.

3. Також слід визначити, що обов'язковою складовою загальної енергетичної політики держави має бути державна політика на електроенергетичному ринку як його центральна частина, в якій фокусується всі внутрішні зв'язки, відносини між суб'єктами господарювання, суб'єктами організаційно-господарських повноважень на енергетичному ринку як такому. Отже, розвиток електроенергетичного ринку, модифікація моделі розподілу електроенергії має відбуватися у повній відповідності до спеціально створених державних програм розвитку електроенергетичного ринку України. (Поряд із електроенергетичним ринком самостійними напрямками енергетичної політики, зокрема, мають бути політика енергозбереження та політика розвитку нетрадиційних джерел енергетики тощо.)

4. Рівень державної політики в тій чи іншій галузі суспільних відносин означає не тільки високий ступінь суспільно-економічної та суспільно-політичної актуалізації цих відносин для життєдіяльності суспільства. З точки зору систематики нормативно-правового регулювання ми вважаємо, що цей рівень передбачає необхідність кодифікації законодавчого регулювання відносин у цій сфері, адже коли об'єктом

¹ Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 берез. 2006 р. № 145Р.

² Комплексна державна програма з енергозбереження України // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 56. – С. 10.

³ Задихайло Д. В. Стратегія держави в системі законодавчого регулювання економічних відносин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2006. – № 44. – С. 135.

правового регулювання береться ринок, зокрема електроенергетичний і тим більше паливно-енергетичний, ми маємо справу з такою системністю функціонування суспільних відносин, якій можуть кореспондувати тільки відповідні кодифікації законодавства в цій сфері, як передусім системний нормативно-правовий акт, максимально пристосований для того, щоб у нормативно-правовий засіб реалізовувати відповідну політику держави. Саме тому оптимізація правового регулювання енергетичного ринку повинна включати завдання з розробки Електроенергетичного кодексу України.

Система господарських відносин в енергетичній сфері є ключовим чинником функціонування закріпленої в Законі України «Про електроенергетику»¹ та інших нормативно-правових актах моделі електроенергетичного ринку України. Ця модель виникла і набула свого нормативно-правового закріплення шляхом спроб та помилок, що запам'ятались періодичними відключеннями споживачів від електропостачання, неосвітленими вулицями міст у вечірній та нічний час тощо.

Особливість вітчизняної моделі електроенергетичного ринку полягає у такому.

1. Генеруючі компанії є суб'єктами господарювання державної форми власності і генерують електричну енергію різної собівартості.

2. Розподіл електричної енергії споживачам здійснюється обленерго, що як суб'єкти господарювання є корпоративними підприємствами, значна кількість яких має серед своїх учасників іноземних інвесторів. Слід зазначити, що названі обленерго є природними монополістами у сфері розподілу електричної енергії на регіональних ринках.

3. Безперервне та безаварійне функціонування мереж постачання електричної енергії забезпечує централізоване диспетчерське управління.

4. Лінії електропередач високої потужності є у власності держави та виступають як природна монополія на передачу електроенергії.

5. Оптова торгівля електричною енергією здійснюється через монополізований державою оптовий ринок, що представлений діяльністю спеціалізованого державного підприємства «Енергоринок» та нормативно-правовим забезпеченням правовідносин оптової купівлі-продажу електричної енергії в межах діяльності названого підприємства.

¹ Про електроенергетику: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.

6. Основні господарсько-правові повноваження щодо регулювання діяльності на електроенергетичному ринку зосереджені в системі Національної комісії регулювання електроенергетики України.

Слід зазначити, що скільки функціонує названа модель електрозабезпечення економіки та населення, стільки існують її альтернативні варіанти, пов'язані з лібералізацією зокрема оптового ринку, а найрадикальніші — з приватизацією генеруючих компаній.

Разом з тим можна констатувати, що закріплена в Законі України «Про електроенергетику» діюча модель електроенергетичного ринку забезпечує в цілому потреби національної економіки і відповідає завданням забезпечення енергетичної безпеки країни, в усякому разі в електроенергетичному секторі.

Проблемним є питання доцільності здійсненої приватизації обленерго за умов та необхідності визнання їх статусу як суб'єктів природної монополії, оскільки приватизація відбулася і тепер необхідні достатні юридичні підстави для порушення питання про реприватизацію або націоналізацію.

Слід підкреслити, що значний сегмент електроенергетичного ринку України, зокрема обленерго та централізована мережа електропостачання, мають бути визнані природними монополіями відповідно до Закону України «Про природні монополії»¹. Функції державного регулювання діяльності таких природних монополій згідно зі ст. 4 Закону України «Про природні монополії» покладено на національні комісії регулювання природних монополій, які утворюються і функціонують відповідно до цього Закону. В електроенергетичному секторі державою створено Національну комісію регулювання електроенергетики України, на яку і покладено відповідні функції. Так, згідно з п. 4 Положення про Національну комісію регулювання електроенергетики України Комісія здійснює заходи щодо забезпечення рівних прав доступу до транспортних мереж суб'єктів ринків електроенергії², що визначено і Законом України «Про електроенергетику» стосовно обленерго та суб'єктів господарювання, які здійснюють передачу електричної енергії.

Виникає питання щодо цілісності правового механізму забезпечення сприяння конкуренції у сфері виробництва і постачання електричної енергії та державного регулювання діяльності суб'єктів при-

¹ Про природні монополії: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – №30. – Ст. 238.

² Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України: Указ Президента України від 21 квіт. 1998 р. №335/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 16. – Ст. 3.

родних монополій. Адже ст. 12 Закону України «Про електроенергетику» містить фіксацію такого завдання, що покладено на Національну комісію регулювання електроенергетики України, а у п. 3 Положення про Національну комісію регулювання електроенергетики України вона також зафіксована, але систематики господарсько-правових засобів, якими безпосередньо суб'єкт організаційно-господарських повноважень має реалізовувати названу функцію, не передбачено.

У цьому сенсі необхідно ставити питання про створення відповідного нормативно-правового забезпечення діяльності з формування та реалізації енергетичної політики держави, Будь-які зміни моделі функціонування електроенергетичного ринку, що має надзвичайну важливість для функціонування національної економіки як такої, вимагають попередньої ґрунтовної роботи з вивчення та прогнозування усіх можливих наслідків такої трансформації, обов'язкового закріплення її в державних програмах розвитку енергетичного сектору національної економіки та узгодження цих програм з програмами розвитку промисловості, інфраструктури тощо.

Враховуючи те що електроенергетичний сектор є складним, системним соціально-економічним утворенням, слід визнати, що і його господарсько-правове регулювання має набути системного характеру в межах спеціально створеної кодифікації законодавства у вигляді Електроенергетичного кодексу України. Така кодифікація передбачає також і необхідність відповідних змін та доповнень до Господарського кодексу України, щоб забезпечити входження пропонованого кодексу до генеральної систематизації господарського законодавства.

Вважаємо за необхідне зупинитися ще на одному важливому напрямі енергетичної політики держави, а саме на забезпеченні її енергетичної безпеки. Стаття 17 Конституції України визначає економічну безпеку як одну з найважливіших функцій держави. У статті 8 Закону України «Про основи національної безпеки та оборони України» серед основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері визначено зокрема такий напрям, як забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення¹.

¹ Про основи національної безпеки та оборони України: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

Втім ключовим нормативним і організаційним засобом забезпечення енергетичної безпеки має бути енергетична політика держави. Слід зазначити, що чинні Енергетична стратегія на період до 2030 року, Господарський кодекс України, закони України «Про електроенергетику», «Про енергозбереження»¹ не визначають енергетичну політику держави як правовий та економічний феномен.

Разом з тим зміст ст. 1.1 Енергетичної стратегії дає змогу з'ясувати основні цілі енергетичної політики. Серед них окремо виділено такі цілі, як зниження питомих витрат у виробництві та використанні енергопродуктів за рахунок раціонального їх споживання, впровадження енергозберігаючих технологій та обладнання, раціоналізації структури суспільного виробництва і зниження питомої ваги енергоємних технологій. Таким чином, безперечно, енергозбереження є постійною і сутнісною складовою енергетичної політики держави і водночас важливою складовою чинників забезпечення енергетичної безпеки.

Цей напрям енергетичної політики знайшов своє відбиття в низці нормативно-правових актів, що присвячені правовому регулюванню означеної проблеми. Так, у 1994 р. було прийнято Закон України «Про енергозбереження», 5 лютого 1997 р. Постанову Кабінету Міністрів «Про Комплексну державну програму енергозбереження України», 29 червня 2000 р. Постанову Кабінету Міністрів України «Питання Державної інспекції з енергозбереження»².

У Законі України «Про енергозбереження» визначено такі поняття: «енергозберігаюча політика» — адміністративно-правове і фінансово-економічне регулювання процесів видобування, переробки, транспортування, зберігання, виробництва, розподілу та використання паливно-енергетичних ресурсів з метою їх раціонального використання та економного витрачання; «енергозбереження» — діяльність (організаційна, наукова, практична, інформаційна), яка спрямована на раціональне використання та економне витрачання первинної та перетвореної енергії і природних енергетичних ресурсів в національному господарстві і яка реалізується з використанням технічних, економічних та правових методів. Значення цього механізму, його практичної реалізації сьогодні суттєво зростає, враховуючи постійне збільшення вартості основних

¹ Про енергозбереження: Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – 1994. – № 30. – Ст. 283.

² Питання Державної інспекції з енергозбереження: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 2000 р. №1039 // www.rada.gov.ua

енергоносіїв та об'єктивну потребу у зниженні виробничих витрат, зокрема через економне витрачання електричної енергії.

Не всі заходи для забезпечення енергозбереження можуть бути реально використані на практиці державного менеджменту за умов фінансової кризи, наприклад різноманітні прямі податкові пільги, тому першочергового значення набувають окремі заходи, що не пов'язані з бюджетними витратами або, навпаки, втратою прямих податкових надходжень.

Так, згідно зі ст. 16 Закону України «Про енергозбереження» стимулювання енергозбереження здійснюється шляхом: надання податкових пільг підприємствам-виробникам енергозберігаючого обладнання, техніки і матеріалів, засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів, виробникам обладнання для використання нетрадиційних та поновлюваних джерел енергії й альтернативних видів палива; надання податкових пільг підприємствам, які використовують устаткування, що працює на нетрадиційних та поновлюваних джерелах енергії, альтернативних видах палива; пріоритетного кредитування заходів щодо забезпечення раціонального використання та економії паливно-енергетичних ресурсів. Особливо актуальним за сучасних умов є встановлення підвищених норм амортизації енергозберігаючих основних фондів, а також застосування економічних санкцій, які накладаються на юридичних та фізичних осіб за марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів, що передбачені ст. 17 Закону України «Про енергозбереження». У разі витрачання ресурсів понад встановлені показники норм питомих витрат суб'єкти господарювання сплачують збір за перевитрати паливно-енергетичних ресурсів (енергетичний збір) у розмірі 200 відсотків від вартості перевитрачених ресурсів, на які нараховується енергетичний збір, куди не включається обсяг видів палива та паливно-енергетичних ресурсів, отриманих суб'єктом господарювання з альтернативних джерел енергії.

Слід, однак, зазначити, що досягнення суттєвих економічних ефектів від реалізації енергозберігаючої політики залежить: по-перше, від системності передусім господарсько-правових, а також податкових та бюджетних заходів, а по-друге — від створення реальних механізмів реалізації цих засобів. Найбільш ефективним могло бути запровадження спеціального правового режиму енергозбереження, але це досить важко зробити, адже згідно з правовим регулюванням спеціальних режимів господарської діяльності, відповідно до розд. 8 Господарсько-

го кодексу, спеціальні режими встановлюються або за територіальним принципом, або за галузевим. Виділити ж енергозбереження за територіальним або галузевим принципом практично неможливо, тому що енергоспоживання відбувається в будь-якій господарській діяльності. Саме тому запровадити засоби господарсько-правового стимулювання в межах комплексного нормативно-правового акта технічно досить складно, тому якщо нормативно-правовим актом пропонуються окремі заходи, як це має місце із Законом України «Про енергозбереження», що стимулюють суб'єктів господарювання до енергозбереження, особливої уваги потребує створення цілісного механізму нормативно-правового забезпечення реалізації таких заходів.