

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

Правове регулювання електроенергетики — актуальне питання законодавчої політики

Електроенергетика — центральний елемент усього народно-господарського комплексу України, впливовий, а в ряді випадків вирішальний чинник розвитку економіки. Тому весь комплекс питань, що стосується розвитку електроенергетики України, в тому числі раціоналізації та ефективності правового регулювання в цій сфері, є питанням, що має першочергове значення для держави та її органів.

Проблематика удосконалення правового регулювання в сфері електроенергетики, знайшла належного висвітлення в наукових публікаціях. Окремі статті, присвячені правовому забезпеченню промислової політики держави або її зовнішньоекономічної політики, не розкривають специфіки правового регулювання електроенергетики. Мета цієї статті — сформулювати комплекс проблемних питань розвитку законодавства в цій сфері з тим, щоб в подальшому визначити достатньо складні напрямки сучасної правової та законодавчої політики.

Слід зазначити, що сьогодні великого значення набувають питання не лише кількісного зростання виробництва електроенергії в Україні, але і питання якісного її складу, особливо стану структури виробництва електроенергії, забезпечення генеруючих компаній енергоносіями, впливу на стан навколишнього середо-

вища тощо. Особливе місце займають проблеми впровадження інноваційних технологій вироблення та передачі електричної енергії, оскільки електроенергетика стала в сучасних геополітичних та гео економічних умовах головною складовою забезпечення енергетичної незалежності і економічної безпеки України. В цьому контексті законодавчого врегулювання вимагають відносини щодо забезпечення ефективності функціонування ринку електроенергії в умовах різкого зростання цін на енергоносії. Згідно із ст. 10 Господарського Кодексу України (ГК України)¹ основними напрямками економічної політики, що визначаються державою, є: структурно-галузєва (промислова, аграрна, будівельна тощо); інвестиційна; амортизаційна; інституційних перетворень; цінова; антимонопольно-конкурентна; бюджетна; податкова; грошово-кредитна; валютна; зовнішньоекономічна.

На наш погляд, наведені приписи ст. 10 ГК України доцільно доповнити положенням стосовно нового напрямку економічної політики — енергетичної, яка за сучасних умов стає важливою складовою господарської діяльності у сфері суспільного виробництва, виготовлення продукції, виконання робіт чи надання послуг, впливовим елементом ефективності підприємницької діяльності, реально позначається на економічних і соціальних результатах, прибутку, а відповідно відрахуваннях до Державного бюджету. Ця позиція, як здається, підтверджується економічною стратегією держави, що полягає в обраному державою курсі економічної політики, розрахованої, як сказано у ч. 2 ст. 9 ГК України на тривалу перспективу вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві. Враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання за умов різкого підвищення ціни на енергоносії, газ,

¹ Господарський кодекс України. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре». — 2004. — 224 с.

нафту та інші сировинні і енергетичні ресурси, економічна стратегія має включати серед пріоритетних і енергетичні інтереси суб'єктів господарювання, всіх громадян України.

На основі економічної стратегії, в тому числі в галузі електроенергетики, визначається її економічна тактика — сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються на нинішньому етапі розвитку народного господарства.

Промислова політика, як і економічна політика взагалі, здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, у програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах (ч. 4 ст. 9 ГК України). Разом з тим, законодавче забезпечення промислової політики, а це, безумовно, стосується і енергетичної, правових форм і засобів впливу на економіку, ще не стало предметом окремих досліджень¹. Як підкреслює Д. В. Задихайло, жодна економічна концепція, навіть за умови, що вона стає панівною в середовищі політичної еліти, не може бути інструментом реальних економічних перетворень без відповідного законодавчого механізму².

Згідно із ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» загрози національній безпеці — це наявні та потенційно можливі явища і чинники, що створюють небезпеку життєво важливим національним інтересам України. Закон визначає основні загрози національній безпеці України у зовнішньополітичній сфері, у сфері державної безпеки, у воєнній сфері та сфері державного кордону України, у внутрішньополітичній сфері, в економічній сфері, в науково-технологічній сфері, в екологічній сфері та в інформаційній сфері³.

¹ Див.: Милейко І. Дефекти законодавчого забезпечення функціонування промислової політики держави // Господарське право. — 2005. — № 12. — С. 97.

² Задихайло Д. В. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий контекст // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 151.

³ Про основи національної безпеки: Закон України // Відомості ВРУ. — 2003. — № 39. — Ст. 351.

Зокрема, до загроз в економічній сфері належать:

— істотне скорочення внутрішнього валового продукту, зниження інвестиційної та інноваційної активності і науково-технічного та технологічного потенціалу, скорочення досліджень на стратегічно важливих напрямках інноваційного розвитку;

— ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки;

— критичний стан основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромислового комплексу, системах життєзабезпечення, загострення проблеми підтримання в належному стані ядерних об'єктів на території України;

— недостатні темпи відтворювальних процесів та подолання структурної деформації в економіці;

— велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;

— неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;

— неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави.

Безумовно, загрози у зовнішньополітичній, внутрішньополітичній, інформаційній та інших сферах є небезпечними для національної безпеки України. Але економічні загрози, в тому числі енергетична, можуть стати головними, що вплине на стан виробництва, соціальну сферу, а відповідно і рівень життя людей. Нестача енергоресурсів, неефективність їхнього використання призводить до ослаблення економіки, негативно позначається на всіх сторонах суспільного життя — обороні, внутрішніх справах, вирішенні соціальних питань тощо.

Незважаючи на те, що названі загрози національній економічній безпеці стосуються всієї економіки України, більшість з них необхідно віднести безпосередньо і до сфери енергетики і зокрема електроенергетики. У зв'язку з цим Закон України «Про основи національної безпеки України» встановлює шляхи подолання вказаних загроз. Так, згідно із ст. 8 названого закону до основних

напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері належать:

— забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки;

— прискорення прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів, стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв;

— вдосконалення антимонопольної політики, створення ефективного механізму державного регулювання природних монополій;

— забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного і активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення.

Зрозуміло, що деталізація проблематики національної економічної безпеки в сфері електроенергетики потребує аналізу існуючих загроз і шляхів їх подолання на більш предметному і детальному рівні. Безперечно, що це має стати важливою передумовою формування правової політики відносно розвитку законодавства про електроенергетику.

Вимоги Закону України «Про основи національної безпеки України», таким чином, повинні стати стрижневим, принципово обов'язковим компонентом усіх прогнозних та програмних документів, що стосуються розвитку та перспектив електроенергетичної галузі. Слід підкреслити, що вони мають бути враховані в першочерговому порядку в законодавчій політиці держави, в нормативно-правових новелах законодавства про електроенергетику.

Надзвичайно важливим кроком у напрямку оптимізації усього механізму правового регулювання електроенергетики, а також посилення ролі стратегії держави в цій сфері та її можливостей по здійсненню державного регулювання є підвищення місця власне державних програм розвитку електроенергетики. В цьому сенсі викликає подив той факт, що Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціаль-

ного розвитку України»¹ не передбачені як окремий вид програмної діяльності програми енергетичного розвитку економіки України, незважаючи на постійні посилення державних керівників різних рівнів на кризову ситуацію в цій сфері.

Такі програми мають становити цілісну систему — програм які включають в себе зокрема, програми розвитку ядерної енергетики, гідроенергетики, альтернативних видів виробництва електроенергії, програми енергозбереження, програми розвитку мережі електропостачання тощо. Деякі з них реально прийняті і функціонують, але програмна діяльність держави має бути спрямована не просто на упорядкування господарської діяльності, а розрахована на перспективу отримання системних, синергетичних ефектів.

Слід зазначити, що електроенергетична галузь становить цілісну соціально-економічну систему, в якій ключовими елементами є не лише генеруючі компанії та споживачі електроенергії, а і численні суб'єкти інфраструктури ринку. До останніх слід віднести облэнерго, мережі електропостачання, державне підприємство «Енергоринок», уповноважені комерційні банки, що ведуть спецрозрахунки за отриману і спожиту електричну енергію, тощо. Центральним керівним суб'єктом ринку електроенергетики є Національна комісія з регулювання електроенергетики. Кожен з цих елементів системи в його суб'єктному та діяльному аспектах отримали відповідне нормативно-правове забезпечення. Зокрема, в першу чергу в таких нормативно-правових актах, як Закон України «Про електроенергетику», в якому визначені правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці і врегульовані відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, забезпеченням енергетичної безпеки України, конкуренцією та захистом прав споживачів і працівників галузі²; Закон України «Про природні монополії», який визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України // Відомості ВРУ. — 2000. — № 25. — Ст. 195.

² Про електроенергетику: Закон України // Відомості ВРУ. — 1998. — № 1. — Ст. 1.

монополій та споживачів їх товарів¹; Закон України «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу»²; Укази Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом»; «Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України»; «Положення про Міністерство палива та енергетики України» хоча Перелічені нормативно-правові акти і спрямовані на ефективне функціонування електроенергетики і відповідають завданням існуючої моделі електроенергетичного ринку, однак об'єктивно регулювання цих відносин вимагає більшої скоординованості та узгодженості.

На наш погляд, сьогодні на часі питання розвитку, удосконалення, систематизації, а особливо кодифікації законодавства про електроенергетику. Так, доцільно підтримати пропозиції щодо підготовки та прийняття на базі Закону України «Про електроенергетику», Господарського кодексу України, а також на основі суспільно-політично узгодженої стратегії розвитку енергоринку та моделі функціонування електроенергетичного ринку України «Електроенергетичного кодексу України», в якому об'єднати, з відповідним доопрацюванням, норми чинних законів України та розробити нові, що врегулювали б ще не вирішені проблеми.

Серед відносин, що мають бути врегульовані законами, можна назвати:

- встановлення особливого порядку приватизації та реприватизації енергосистем;
- узгодження дій різних суб'єктів управління в галузі електроенергетики;
- визначення місця державних інституцій в управлінні електроенергетикою;
- визначення форм і методів державного регулювання та управління електроенергетикою, функцій і принципів такої діяльності та ін.

¹ Про природні монополії: Закон України // Відомості ВРУ. – 2000. – № 30. – Ст. 238.

² Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу: Закон України // Відомості ВРУ. – 2005. – № 33. – Ст. 430.

Україна може запозичити і досвід зарубіжних країн щодо управління електроенергетикою, особливо досвід держав Європейського Союзу, оскільки в них виникають такі ж проблеми в галузі електроенергетики, як і в Україні, а економіка є соціально орієнтованою. Разом з тим не існує єдиної універсальної моделі державного управління електроенергетикою, а використання досвіду іноземних держав повинно бути диференційованим і виваженим, враховувати національні, політичні та економічні особливості України.

Законодавче регулювання та державне управління електроенергетикою в Україні нині в цілому є недостатньо ефективним. Головною передумовою дієвості заходів із реформування організаційно-правового механізму управління електроенергетикою в Україні має стати їх комплексний і послідовний характер, врахування тенденції до поступової лібералізації енергетичного ринку зі збереженням і підвищенням ролі держави в правовому регулюванні відносин на енергоринку, створення умов для всебічного розвитку конкуренції на ринку генерації та продажу електроенергії, радикальне зменшення загальної кількості управлінських органів, забезпечення координаційної діяльності незалежного органу регулювання електроенергетики.