

УДК 346(477):620.9

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНИХ ВІДНОСИН

О. Ю. Битяк, кандидат юридичних наук

Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого

Розглянуто питання про інституціоналізацію енергетичного та, зокрема, електроенергетичного права України, визначено його господарсько-правову природу та, враховуючи системний характер відносин, що виникають в енергетичному комплексі країни, запропоновано систематизацію енергетичного і, зокрема, електроенергетичного законодавства у вигляді Електроенергетичного кодексу України.

Ключові слова: енергетичне та електроенергетичне право, енергетичний комплекс, електроенергетика, кодифікація електроенергетичного законодавства.

Постановка проблеми. Розвиток і суспільно-економічна актуалізація енергетичних відносин у проблематиці економічного життя країни та світу загалом ставить на порядок денний питання про новий етап розвитку відповідного законодавства.

Дійсно, широке коло економічних відносин, що виникають у процесі видобування первісних джерел енергії: вугілля, нафти, газу, уранових руд тощо, їх переробка, транспортування, ринки оптової купівлі-продажу; використання цих джерел: вироблення електричної енергії, функціонування оптових ринків її купівлі-продажу, системи передачі та розподілу споживачам тощо, утворюють надзвичайно складну систему суспільно-економічних відносин. Ці відносини за природою є господарсько-правовими, адже уособлюються через діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, що спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт або надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, тобто підпадають за своїми ознаками під визначення господарської діяльності відповідно до ст. 3 ГК України [1]. Разом з тим надзвичайно широкий склад цих відносин репрезентує найрізноманітніші

інститути господарського права, адже охоплює і сферу виробництва, реалізації, товарів, надання послуг. Суттєвим доповненням означеної картини є те, що господарсько-виробничі відносини в цій сфері супроводжуються цілеспрямованою системою організаційно-господарських відносин, яка сформувалася під тиском забезпечення особливо важливих публічних інтересів. Окремим важливим чинником складності господарських відносин, а відтак господарсько-правового регулювання є також і наслідки приватизації в енергетичній сфері, що призвели до розподілу її суб'єктів господарювання за приналежністю до державного і недержавного секторів, які «працюють» на різних засадах організації економічної діяльності, але сукупно повинні забезпечити функціонування національної енергетики в єдиному режимі, який задовольняє найбільш вагомим публічним інтересам суспільства та держави, включаючи і аспекти забезпечення енергетичної безпеки.

Слід зазначити, що відносини, які виникають в енергетичній сфері, є надто складними за своєю правовою природою ще й тому, що ні юридична наука, ні тим більше законодавець не сформували узгодженого розуміння понять «енергія», «енергетична послуга», «енергетичні ресурси» тощо.

Таким чином, відносини, що виникають з приводу отримання енергетичних ресурсів та їх використання з метою застосування енергії у виробничому або споживчому аспектах, представлені у системному вигляді і утворюють собою комплексне і економічно автономне поняття — енергетика.

Згідно із традиційним розумінням, енергетика є сферою національної економіки, що охоплює пошук, розвідку, видобування, виробництво, перетворення, передачу та використання різноманітних видів енергії. Таким чином, енергетику (енергосистему) в широкому розумінні, складають усі галузі паливно-енергетичного комплексу, зокрема вугільна, газова, нафтова та нафтопереробна промисловість. До цих галузей органічно приєднуються галузі нафто- та газохімії, магістральні нафто- та газопроводи. Слід зазначити однак, що серцевину топливно-енергетичного комплексу складає власне електроенергетика, тобто господарський комплекс, предметом діяльності якого є генерація, передача, використання й споживання електричної та теплової енергії. Слід зазначити, що електроенергетичний комплекс також не є гомогенним утворенням і складається з таких специфічних сегментів як, наприклад, ядерна енергетика, альтернативна енергетика тощо.

Таким чином, слід визначитись із тим, що енергетика, а в її складі електроенергетика утворюють у системі національної економіки достатньо специфічну, автономну і в той же час невід'ємну її складову, яка є специфічним об'єктом законодавчого регулювання.

Постановка питання про енергетичне законодавство як таке та про електроенергетичне законодавство в його складі логічно передбачають питання

про зміст енергетичних відносин, що є його об'єктом, визначення цих відносин в їх сутнісних ознаках, дозволяючи їх відокремити від суміжних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Цікаво зазначити, що в юридичній літературі ще не з'явився консенсус щодо визначення енергетичного законодавства, проблем його внутрішнього структурування, а тим більше будь-яка консолідована думка щодо енергетичного права, а процес виділення його складових в окремі підгалузі триває чим далі, тим активніше. Так, окремо й досить активно розвивається «право первісних джерел енергії».

Щодо енергетичного комплексу як поняття, то слід зазначити, що його визначення надано в тексті Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року таким чином: «Паливно-енергетичний комплекс України (енергетика) — галузь (сектор) економіки, до якої входять суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідуванням, видобутком, переробкою, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, передачею, розподілом, торгівлею, збутом або продажем енергетичних продуктів (енергоносіїв) — палива, електричної і теплової енергії, крім суб'єктів, основна діяльність яких спрямована на задоволення потреб населення та господарського комплексу у послугах централізованого опалення та постачання гарячої води» [2]. Відповідно до цього можна визначитись із основними видами енергетичних відносин враховуючи, звичайно, те, що саме визначення паливно-енергетичного комплексу не є бездоганим.

Безперечно, що «енергетичний комплекс» як системний господарський «організм», що перебуває у постійно функціонуючому та у стані постійного розвитку, органічно передбачає також і стан відповідно систематизованого законодавства. Тому, коли мова йде про системність законодавчого регулювання енергетичних відносин, звичайно, що найвищим щаблем такої систематизації розуміється кодифікація такого законодавства.

Формулювання цілей. З'ясування місця та інституалізації енергетичного законодавства в системі господарського законодавства України і в системі національного законодавства України як такого звичайно ставить на розгляд питання: в якому сенсі ми можемо стверджувати існування енергетичного права і як аргументувати таку постановку питання. Урешті-решт, законодавча урегульованість енергетичних відносин, визначеність із основними засадами енергетичного права, необхідність розв'язання питань з реальною забезпеченістю енергетичних правовідносин адекватною їх правореалізацією ставить на порядок денний категорію «правовий енергетичний порядок» як синтетичну правову, соціально-економічну та соціально-політичну категорію.

Виклад основного матеріалу. Так, у ст. 1 ГК України прямо зазначено, що його предметом є господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання,

а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. Згідно зі ст. 3 Кодексу, під господарською діяльністю розуміється діяльність суб'єктів господарювання в сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення і реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність [1]. Таким чином, діяльність у сфері енергетики повністю охоплюється поняттям господарської діяльності, навіть у тих випадках, коли елементами енергетичного комплексу виступають суб'єкти господарювання державної форми власності та негосподарюючі суб'єкти.

Відтак слід визнати, що енергетичне право у принциповому сенсі може бути окремою підгалуззю законодавства — підгалуззю саме господарського законодавства, адже відносини горизонтальні — між суб'єктами господарювання щодо видобування енергетичних ресурсів, їх транспортування та переробки для подальшого енергетичного використання, розподіл енергії на відповідних ринках і постачання споживачам є господарсько-виробничою діяльністю, а відносини з державою щодо забезпечення публічних інтересів у цій сфері є організаційно-господарськими відносинами, що виникають практично одночасно, обумовлюючи одне одного, і тому регулюються в межах правових механізмів, напрацьованих саме господарським правом і законодавством.

Слід зазначити в цьому контексті, що в XV розділі Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року поставлено завдання створити єдиний комплексний енергетичний закон про енергетичну політику, який має установити уніфіковані підходи до термінології, передбачити основні засади правового регулювання всієї енергетики, визначити національні інтереси в цій сфері, встановити правила діяльності всіх учасників енергетичних відносин (як державних органів, так і суб'єктів господарювання) на засадах справедливості, недискримінаційності та прозорості, передбачити вимоги до підготовки і реалізації законодавчих актів і програмних документів [2]. У подальшому, як зафіксовано в Енергетичній Стратегії, такий Закон має стати основою енергетичного права України.

Таким чином, виходячи зі змісту суспільних відносин, що мають стати предметом регулювання пропонованого Закону, його господарсько-правова приналежність є безсумнівною.

Втім розвиток енергетичного законодавства України є темою більш докладного розгляду. Адже як уже зазначалося, енергетичний комплекс, енергетичне право, а відтак і енергетичне законодавство є надзвичайно складними утвореннями, що містять у собі надто специфічні за змістом господарської діяльності та за природою правового регулювання підсистемні блоки. Адже, якщо спиратися на визначення паливно-енергетичного комплексу, то, поперше, можна виділити такі різномістовні види діяльності, як розвідка, ви-

добування, переробка, виробництво, зберігання, транспортування, передача, розподіл, продаж визначених об'єктів господарського обороту. З іншого боку, і це по-друге, специфіку змісту названих видів діяльності зумовлюватиме специфіка самих цих об'єктів, ураховуючи встановлені для їх оборотоздатності відповідні правові режими. (У цьому сенсі слід у першу чергу звернути увагу на надзвичайну специфіку електричної енергії, що за своєю фізичною природою не підпадає під категорію речей, щодо яких можливо застосовувати традиційні підходи до правомочностей власника, зокрема володіння, а також специфічність їх як предмета зобов'язальних відносин тощо.)

Значною мірою це стосується і таких енергоносіїв, як нафта, газ, ядерне паливо, вугілля тощо, які вже є сталими, окремими об'єктами господарсько-правового регулювання з відповідною базою законодавчих джерел.

Так, зокрема, енергоносії пов'язані з особливим і диференційованим правовим режимом надрокористування, забезпечення екологічних норм і правил у процесі їх розвідки, видобування та використання. Сутнісне значення щодо особливостей правового регулювання названих видів господарської діяльності в енергетичній сфері утворюють питання природних монополій, рівня власної забезпеченості національної економіки тими чи іншими енергоносіями, а відтак і змістом зовнішньоекономічного регулювання в цій сфері тощо.

Саме тому, не заперечуючи в принципі проти ідеї створення такого базового енергетичного закону, передбаченого Енергетичною Стратегією із запропонованим змістовним наповненням, вважаємо, що такий закон, по-перше, повинен отримати назву «*Основи законодавства України в сфері енергетики*». У цьому контексті слід зазначити, що повна традиція кодифікації законодавства у формі розробки та прийняття основ законодавства України в країні існує, хоча й активно не використовується. До таких прикладів, як відомо, належать *Основи законодавства України про обов'язкове державне соціальне страхування*, *Основи законодавства України про охорону здоров'я*, *Основи законодавства України про культуру*. У той же час хотілося б наголосити на тому, що розбудова енергетичного законодавства, враховуючи надзвичайно складну та урізноманітнену правову природу вищеназваних видів діяльності та правових режимів використання окремих енергоносіїв, що, у свою чергу, викликало необхідність створення та функціонування досить складних підсистем організаційно-господарського забезпечення, у тому числі і через створення спеціальних органів організаційно-господарських повноважень, ставить на порядок денний законотворчої діяльності проблему створення щонайменше двоярусної структури кодифікованого законодавчого забезпечення функціонування енергетичних відносин у системі паливно-енергетичного комплексу Української держави. Перший ярус — вищеназваний Енергетичний закон — *Основи законодавства України про енергетику*, другий утворюється

за рахунок низки окремих кодексів, що мають своїм предметом визначені сегменти енергетичного комплексу України — відповідних енергетичних відносин. Слід зазначити, що повною мірою цей процес відбувається досить органічно і в межах чинної законодавчої парадигми. Адже законодавчою базою таких кодифікацій можна вважати, наприклад, у сфері електроенергетики — Закон України «Про електроенергетику» та «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», у сфері вугільно-промислового комплексу — Кодекс України «Про надра» та «Гірничий Закон», у нафтогазовому комплексі — Закон України «Про нафту і газ» тощо. Тобто процес концентрації законодавчого регулювання у визначених секторах паливно-енергетичного комплексу вже відбувається і звичайно не обмежується названими трьома сегментами. Адже в такому процесі концентрації законодавчого нормативно-правового масиву знаходяться також сфери енергозберігання — енергоефективності, альтернативної енергетики тощо.

У той же час у розділі XV «Законодавче забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу» Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року зазначено, що загальність у формулюваннях багатьох положень названих законів зумовлює необхідність прийняття численних підзаконних актів різними органами влади. Так, лише у вугільній галузі кількість підзаконних актів перевищує 600. Такий підхід до правового регулювання, як зазначається в стратегії, створює умови для неоднакового застосування вимог законів і відповідно недосягнення або неповного досягнення передбачених ними цілей і завдань.

Так, перелік засад розроблення та прийняття нових законодавчих актів у сфері енергетики, що визначений в Енергетичній Стратегії, з одного боку, стосується суто законодавчої політики, наприклад, у частині «створення єдиного комплексного енергетичного закону про енергетичну політику», значною мірою також і «перенесення правового регулювання на рівень законів і зменшення ролі підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні енергетичних відносин». Разом з тим «здійснення експертизи (у тому числі незалежної) чинних нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність існуючим міжнародним зобов'язанням України в сфері енергетики» слід визнати завданням, засадою правової політики, адже мова йде про змістовні аспекти правового регулювання.

Необхідно чітко усвідомлювати, що розвиток законодавства в сучасних умовах і, зокрема, господарсько-правового законодавства передбачає, по-перше, постійне зростання спеціалізованих по відношенню до базових актів законодавства. Це логічно, адже поширюється та поглиблюється предмет правового регулювання водночас з ускладненням у процесі розвитку відповідних суспільних відносин. Більш того, процес спеціалізації законодавства має тенденцію до утворення ієрархічної розбудови з численними підсистемними елементами,

у межах яких свого часу виникають власні підсистеми. По-друге, в процесі розвитку тенденції до спеціалізації законодавства з'являється паралельний тренд для утворення міжгалузевих із суміжними галузями законодавства нормативно-правових актів. У разі, коли така тенденція набуває певного якісного значення, відбувається ерозія цілісності відповідного законодавчого утворення — галузі, підгалузі, інституту тощо. Оскільки право, як і законодавство, — це система норм або система джерел нормативно-правового регулювання, порушення системного характеру розбудови таких утворень призводить до порушення внутрішніх системно-структурних зв'язків між нормами, інститутами, нормами-принципами, нормами, що визначають методи та базові засади правового регулювання, що врешті-решт призводить до різкого зниження його ефективності та дисфункцій.

Саме тому розвитку об'єктивно неминучої тенденції до спеціалізації законодавчого регулювання має бути протипоставлена «зустрічна тенденція» його уніфікації. Тобто шляхом свідомих зусиль саме в межах реалізації законодавчої політики держави, у тому числі і в енергетичній сфері, законодавець має постійно здійснювати ревізію нормативно-правового матеріалу, особливо відстежуючи його «спеціалізаційну ерозію» та з'ясовуючи заходи по визначенню саме загальних, уніфікованих норм для усього розширеного законодавчого регулювання. За рахунок їх концентрації в межах базових законів, або кодексів, а можливо, і основ законодавства і має бути відтворена системність законодавчого регулювання в нових умовах, його об'єднання в цілісне утворення за рахунок нової конфігурації співвідношення уніфікованих, тобто загальних для усього предмета регулювання норм-правил, та спеціалізованих, що перебувають у межах цієї цілісності, але мають спеціальні норми для регулювання особливих, не загальнотипових відносин. Для складних типів суспільно-економічних відносин, якими, зокрема, є енергетичні відносини, досягнення такого балансу має, по-перше, період, обмежений у часі динамікою розвитку законодавства, а по-друге, передбачати складну багаторівневу структуру його розбудови.

Висновки. Слід знову наголосити, що ієрархічний характер самого паливно-енергетичного комплексу передбачає ієрархічний характер розбудови системи джерел законодавчого регулювання відповідних відносин. У прагматичному сенсі це означає, зокрема, що енергетична законодавча політика має бути розподілена на загальний рівень — енергетичне законодавство, та спеціальний — електроенергетичне, виробництво ядерної енергії, вугільне, нафтогазове законодавство, законодавство про альтернативні джерела енергії. До цього слід додати декілька наскрізних типів енергетичних відносин, що займають у названій ієрархії власне особливе місце. Такими є законодавче забезпечення енергозбереження, транзит енергоносіїв тощо. Таким чином, і законодавча

політика в енергетичній сфері повинна враховувати вказані її рівні та сегментацію. Відтак, слід знову повернутися до пропозиції прийняття на загальноуніверсальному для всієї сфери енергетичних відносин рівні Основ енергетичного законодавства України та на спеціальному рівні низки кодексів, одним з яких має стати Електроенергетичний кодекс України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіц. вісн. України. — 2003. — № 11. — Ст. 462.

2. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р // Законодавство України : Офіц. веб-сайт Верхов. Ради України. — Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2006-%F0>

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ В СФЕРЕ ЭЛЕКТРОЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Битяк А. Ю.

Рассмотрен вопрос об институционализации энергетического и, в частности, электроэнергетического права Украины, определена его хозяйственно-правовая природа и, учитывая системный характер отношений, которые возникают в электроэнергетическом комплексе государства, предложена систематизация энергетического и, в частности, электроэнергетического законодательства в виде Электроэнергетического кодекса Украины.

Ключевые слова: энергетическое и электроэнергетическое право, энергетический комплекс, электроэнергетика, кодификация электроэнергетического законодательства.

SYSTEMATIZATION OF UKRAINIAN LEGISLATION IN THE FIELD OF ELECTRICAL ENERGY RELATIONS

Bitjak A. Y.

The author examine a question on institutionalization of energetic, in particular, electrical energy law of Ukraine, defines its commercial and legal nature, and, taking into account systematic character of relations, which appear in electrical energy complex of the state, suggests systematization of energetic, in particular, electrical energy legislation as Electrical Energy Code of Ukraine.

Key words: energetic and electrical energy law, energy complex, electrical energy, codification of electrical energy legislation.