

42-5.1:2011 «Лікарські засоби. Належна практика зберігання». А раніше, наказом МОЗ України від 12.04.2011 року № 203 було введено в дію СТ-Н МОЗУ 42-4.1:2011 «Лікарські засоби. Досье виробничої дільниці».

Дивно, але підвищення активності щодо нормативного забезпечення фармацевтичного ринку збіглося з появою на ньому нових «гравців».

За інформацією ЗМІ, протягом останніх п'яти років роздрібні продажі досягли лише в 2010 році близько 20 млрд. грн., що привабило великий капітал. В аптечний бізнес увійшли такі бізнесмени як Рінат Ахметов та Сергій Тигипко. Крім того, стартував аптечний проект групи «Приват»¹. Все це також вплинуло на розвиток фармацевтичного ринку.

Отже, економічна політика держави щодо сучасного законодавчого забезпечення фармацевтичного ринку свідчить про фрагментарність та колізійність чинного законодавства у сфері правового забезпечення діяльності суб'єктів зазначеної політики. На нашу думку, ця ситуація може бути виправдана шляхом розробки Єдиної національної концепції щодо розвитку фармацевтичного ринку України. Зазначеній правотворчій діяльності має передувати глибока і змістовна науково обгрунтована робота, здійснювана з урахуванням теоретичних досліджень і передового досвіду в цій сфері.

Розвиток фармацевтичного ринку в Україні стикається з численними обмеженнями, тоді як цілі його існування в повній мірі не реалізуються.

Фармацевтичний ринок потребує адаптації до вимог конкуренції, що означає підвищення ефективності виробництва, пристосування його структури до глобальної конкуренції, підвищення рівня наукомісткості економіки шляхом масового запровадження інновацій, сприяння створенню нових видів бізнесу, запровадженню найвищих стандартів виробництва. Сучасна модель фармринку базується на патерналістській ідеології, основою якої є масштабний перерозподіл коштів переважно у вигляді різного роду трансферів.

¹ Уляницький Д. Таблетка для аптеки. [Електронний ресурс] Ліга. Мониторинг СМІ. – Режим доступа: http://smi.liga.net/articles/2011-08-03/1751358-tabletka_dlya_apteki.htm Перевірено 18.12.2012 р.

Битяк О.Ю.

*к.ю.н., асистент
кафедри господарського права
Національного університету
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»*

ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОГО КОМПЛЕКСУ ТА ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В Україні на сьогодні атомну енергетику складають 15 енергоблоків, 13 з яких мають реактори ВВЕР-1000, два – ВВЕР-440 загальною встановленою потужністю 11,835 ГВт, що складає 23,2% від загальної встановленої потужності всіх електростанцій нашої держави.

Теплову енергетику складають 14 теплових електростанцій, серед яких 11 електростанцій входять до складу чотирьох акціонерних енергогенеруючих компаній з державною часткою акцій понад 70%, які підпорядковані Національній акціонерній компанії «Енергетична компанія України», а три електростанції належать приватній компанії. На 14 теплових електростанціях налічується 104 великих енергоблоки.¹ Суттєві обсяги електричної та теплової енергії виробляють також ТЕЦ та блочні електростанції, сумарна потужність яких станом на 1 січня 2004 р. складає 6204,6 МВт.²

В Україні гідроенергетичний комплекс складається з дев'яти діючих станцій, вісім з яких розташовані на Дніпрі, утворюючи каскад Дніпровських ГЕС, об'єднаних у процесі реструктуризації енергетичної галузі з 1994 р. в ДАГК «Дніпрогідроенерго», на базі якої та ДАЕК «Дністрогідроенерго» шляхом їх злиття наказом

¹ Концепція державної енергетичної політики України на період до 2020 року (проект УЦЕПД) // Національна безпека і оборона. – № 2. – С. 2–61.

² Гусак Л. Долги наши / Л. Гусак, Ю. Ершов // Топливо-енергетический комплекс. – 2004. – № 9. – С. 12–18.

Мінпаливенерго від 31 грудня 2003 р. № 831 була утворена ДАК «Укргідроенерго».¹

З моменту проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. систему органів державного управління електроенергетикою очолювало Міністерство енергетики та електрифікації України (Міненерго України), а в галузі атомної енергетики – Державний комітет по використанню ядерної енергії, яким підпорядковувалися вісім ВЕО та Асоціація ГЕС, а також АЕС. Станом на 1993 рік до складу Міненерго України входили, окрім ВЕО та Асоціації ГЕС, Національний диспетчерський центр електроенергетики України, який здійснював функції диспетчерського управління енергетичними об'єктами, які виробляють та передають електроенергію, а також інших підприємств та організацій (понад 720).

Відповідно до Указу Президента України «Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України» Міненерго України було доручено створити ДП «Енергоринок», державні акціонерні енергогенеруючі компанії на базі майна ТЕС та ГЕС, державні акціонерні енергопостачальні компанії (всього 27 компаній за переліком регіональних, обласних і міських енергопостачальних державних акціонерних компаній), державну акціонерну холдингову компанію «Енергобуд» на базі корпоративізованих підприємств енергобудівного напрямку тощо.²

За об'єктами, які підлягали перетворенню у ВАТ, Фондом державного майна за погодженням з Міненерго України була визначена частка акцій, що залишається в державній власності.

На виконання Указу Президента України «Про деякі питання приватизації об'єктів електроенергетичного комплексу» від 2 серпня 1999 року Фондом держмайна України через продаж акцій проводилася приватизація енергокомпаній. В 2001 році були при-

¹ Про створення Державної акціонерної компанії «Укргідроенерго». Наказ Міністерства палива та енергетики України від 31.12.2003 р. № 831 [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт Міністерства палива та енергетики України. – Режим доступу : mpe.kmu.gov.ua/fuel/doccatalog/document?id=50108.

² Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України : Указ Президента України від 04.04.1995 р. № 282/95 [Електронний ресурс] : Законодавство України : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=282/95>.

ватизовані шість енергопостачальних компаній: п'ять обленерго (Київобленерго, Житомиробленерго, Рівнеобленерго, Херсонобленерго, Кіровоград-обленерго) та Севастопольенерго. Приватизацію решти обленерго передбачалося здійснити до кінця 2001 року, а приватизація генеруючих компаній планувалася на 2002 р. Як відомо, ці заходи не було здійснено.¹

До 1999 року управління окремими галузями ПЕК належало до відома різних державних органів. Управління електроенергетикою здійснювалося Міненерго разом з Державним комітетом по використанню ядерної енергії, на базі яких Указом Президента України «Про утворення Міністерства енергетики України» від 6.05.1997 р. було утворене Міністерство енергетики України, а у складі зазначеного міністерства – Державний департамент України з питань ядерної енергетики.²

Указом Президента України «Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики» від 8 грудня 1994 року № 738/94 було утворено Національну комісію з питань регулювання електроенергетики (перейменовано в Національну комісію регулювання електронергетики України Указом Президента України від 21 квітня 1998 р. № 335/98.³ У 1998 р. на базі Національного диспетчерського центру України та ДЕК «Укрелектропередача» на підставі наказу Міністерства енергетики України від 15.04.1998 р. № 54 створюється ДП НЕК «Укренерго».⁴

Відповідно до Закону України «Про електроенергетику», суб'єкти електроенергетики – суб'єкти підприємницької діяль-

¹ Битяк О. Ю. Головні напрямки вдосконалення управління в галузі електроенергетики в Україні / О. Ю. Битяк // Проблеми законності : Республ. міжвідом. наук. зб., 2007. – № 86. – С. 148–153.

² Про утворення Міністерства енергетики України : Указ Президента України від 06.05.1997 р. № 388/97// Офіційний вісник України. – 1997. – № 19. – Стор. 23.

³ Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики : Указ Президента України від 08.12.1994 р. № 738/94 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Стор. 3.

⁴ Історія створення ДП НЕК «Укренерго». Основні напрями діяльності НЕК «Укренерго» [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт Міністерства палива та енергетики України. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua>.

ності незалежно від їх відомчої належності та форм власності, що займаються виробництвом, передачею, постачанням електричної енергії та теплової енергії при централізованому тепlopостачанні.¹ Енергопостачальні організації здійснюють постачання електричної енергії за регульованим або нерегульованим тарифом відповідно до ліцензії НКРЕ. На сьогодні в Україні існує 27 акціонерних енергопостачальних компаній, серед яких 24 обласні енергопостачальні компанії – обленерго, енергопостачальні компанії АР Крим, міст Києва та Севастополя, причому 21 з них – державна акціонерна компанія. Постачальниками електроенергії також є ліцензіати з постачання електроенергії за регульованим тарифом, які виконали процедуру вступу до ОРЕ, а також незалежні постачальники електроенергії – ліцензіати за нерегульованим тарифом, які також належним чином оформили своє членство в ОРЕ. Всі обленерго одночасно є електропостачальними та електропередавальними організаціями. Транспортування електричної енергії від енергогенеруючих до енергопостачальних компаній магістральними міждержавними і розподільчими електромережами країни, а також диспетчерські управління ОЕС країни забезпечує ДП “НЕК” Укренерго”.

Слід зазначити, що Указом Президента України від 15 грудня 1999 року №1573 «Про зміни у структурі виконавчої влади» на базі ліквідованих Мінвуглепрому України, Міненерго України, Державного департаменту з питань ядерної енергетики України створено Міністерство палива та енергетики (Мінпаливенерго), яке стало єдиним органом виконавчої влади з питань реалізації державної політики в ПЕК.²

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. № 632 «Про утворення державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики» у складі Мінпаливенерго утворені такі урядові органи державного управління: Державний департамент вугільної промисловості (Держвуглепром), Державний де-

¹ Про електроенергетику : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР // Офіційний вісник України – 1997. – № 46. – Стор. 1.

² Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1573 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50. – Стор. 11.

партамент електроенергетики (Держелектроенерго), Державний департамент нафтової, газової та нафтопереробної промисловості (Держнафтогазпром), Державний департамент ядерної енергетики (Держатом).¹ І вже Постановою КМУ від 14 лютого 2002 р. № 133 з метою створення ефективної системи державного управління ПЕК були ліквідовані Держелектроенерго, Держнафтогазпром та Держатом, а Постановою КМУ від 16 січня 2003 р. № 28 – було ліквідовано Держвуглепром.² правонаступником ліквідованих департаментів стало Мінпаливенерго, а ліквідація зазначених департаментів фактично означала їх реорганізацію в структурні підрозділи центрального апарату міністерства.

Указом Президента України від 25.07.2005 р. № 1123/2005 «Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю» реорганізовано Мінпаливенерго шляхом виділення із його складу Мінвуглепрому України.³

Часто змінювалася система органів державного регулювання в сфері ядерної та радіаційної безпеки. Згідно з Постановою КМУ від 03.02.1992 р. № 52 в результаті перетворення Державного комітету України по нагляду за безпечним веденням робіт в атомній енергетиці був утворений Державний комітет України з ядерної та радіаційної безпеки, який проіснував до 15 грудня 1994 р., коли Указом Президента України на базі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та Державного комітету України з ядерної та радіаційної безпеки було утворено Міністерство охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України (Мінекобезпеки).⁴ Необхідно зазначити,

¹ Про утворення державних департаментів у складі Міністерства палива та енергетики : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.04.2000 р. № 632 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 617.

² Про ліквідацію державного департаменту вугільної промисловості : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 р. № 28 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 3. – Ст. 78.

³ Про заходи щодо вдосконалення державного управління вугільною промисловістю : Указ Президента України від 25.07.2005 р. № 1123/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 30. – Ст. 1786.

⁴ Про утворення Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України : Указ Президента України від 15.12.1994 р.

що державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки в Україні було покладено також на Міністерство охорони здоров'я України та інші органи державної виконавчої влади.¹

У зв'язку з тим, що до вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної та радіаційної безпеки, мали безпосереднє відношення декілька органів державного управління, що не давало можливості провести чіткий розподіл функцій, повноважень та відповідальності між зазначеними суб'єктами, оскільки їх завдання та функції були визначені без урахування взаємозв'язку між ними. Внаслідок чого окремі види діяльності у сфері використання ядерної енергії були об'єктом повноважень кількох регулюючих органів, у той час як деякі аспекти залишалися поза сферою державного регулювання. Першим кроком побудови координованої системи державних регулюючих органів у сфері використання ядерної енергії висувалася пропозиція по створенню Державного комітету з ядерної та радіаційної безпеки, який був би виведений з-під управлінського впливу КМУ та Мінекобезпеки України.

За останній час утворено велику кількість нових суб'єктів – державних підприємств. Відповідно до постанови КМУ від 5 травня 2000 р. № 755 було утворено ДП «Енергоринок» на базі відокремленого підрозділу «Енергоринок» ДП НЕК «Укренаерго», яке стало правонаступником НЕК, зокрема, щодо провадження ліцензованої діяльності з купівлі та продажу електроенергії, організаційного та матеріально-технічного забезпечення функціонування оптового ринку електроенергії, виконання функцій розпорядника системи розрахунків, а також коштів оптового ринку електроенергії тощо. Слід зазначити, що створити ДП «Енергоринок» доручалося Міненерго України ще вищезазначеним Указом Президента України «Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України» від 14 квітня 1995 р.²

№ 768/94 [Електронний ресурс] : Законодавство України : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=768/94>.

¹ Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. – № 12. – Ст. 81.

² Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України : Указ Президента України від 04.04.1995 р. № 282/95 [Електронний ресурс] : За-

В серпні 2003 р. було створено ДП «Укренаергоконсалтинг», а в грудні 2003 р. ДАГК «Дніпрогідроенерго» та ДАЕК «Дністрогідроенерго». Постановою КМУ від 22 червня 2004 р. №794 «Про утворення Національної акціонерної компанії Енергетична компанія України» на виконання Указу Президента України від 22 січня 2004 р. №69 «Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом» утворено НАК «Енергетична компанія України».¹ Однак створення НАК затягнулося внаслідок як об'єктивних, так суб'єктивних причин. Спочатку спори йшли з приводу передання їй майнових прав, потім уряд пов'язував утворення НАК з прийняттям Верховною Радою законів про реструктуризацію боргів за енергоносії та про мораторій на банкрутство енергетичних підприємств. Предметом спорів стали об'єкти, які повинні були увійти до складу НАК. Як звертають увагу дослідники цієї проблеми, урядовий варіант компанії дещо відрізнявся від запропонованого Президентом України в указі від 22 січня 2004 р. – до складу компанії не увійшла НЕК «Укренаерго». Питання включення цієї компанії в НАК «Енергетична компанія України» було принциповим для розробників постанови про створення компанії, оскільки, як зазначається, той, хто управляє «Укренаерго» (Мінпаливенерго або НАК) отримує в свої руки всі важелі управління галуззю.

Система господарських відносин в енергетичній сфері є ключовим чинником функціонування закріпленої в Законі України «Про електроенергетику» 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:

конодавство України : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=282/95>.

¹ Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом : Указ Президента України від 22.01.2004 р. № 69/2004 // Урядовий кур'єр. – 27.01.2004. – №15.

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

2. Розподіл електричної енергії споживачам здійснюється обленерго, що як суб'єкти господарювання є переважно 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. Безперебійне 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 «Енерго-ринок» та нормативно-правовим забезпеченням правовідносин оптової купівлі-продажу електричної енергії в межах діяльності названого підприємства.

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 не-

обхідні достатні юридичні підстави для порушення питання про реприватизацію або націоналізацію.

Слід зазначити, що значний сегмент електроенергетичного ринку України, зокрема обленерго та централізована мережа електропостачання, мають бути визнані природними монополіями відповідно до Закону України «Про природні монополії». Функції державного регулювання діяльності таких природних монополій згідно зі ст. 4 Закону України «Про природні монополії» покладено на національну комісію 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 електроенергії¹, 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 природних монополій. Адже ст. 12 Закону України «Про електроенергетику» містить фіксацію такого завдання, що покладено на Національну комісію регулювання електроенергетики України, а також 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 реалізувати названу функцію, не передбачено.

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. У цьому сенсі необхідно ставити питання про створення відповідного нормативно-правового забезпечення діяльності з формування та реалізації енергетичної політики держави,

обов'язкового закріплення її в державних програмах розвитку енергетичного сектору національної економіки та узгодження цих програм з програмами розвитку промисловості, інфраструктури тощо.

У 1990-х роках було утворено багато нових органів державного регулювання електроенергетичною галуззю.¹ Згідно з постановою КМУ від 17 жовтня 1996 р. №1268 «Про створення Національної енергогенеруючої компанії «Енергоатом» Державним комітетом по використанню ядерної енергії на базі майна атомних електростанцій та їх інфраструктур була створена НАЕК «Енергоатом».² У 1998 р. на базі Диспетчерського центру України та ДЕК «Укрелектропередача» на підставі наказу міністерства енергетики України від 15.04.1998 р. № 54 створюється ДП НЕК «Укренерго».³

Розвиток сучасного етапу законодавства розпочинається з прийняття Верховною Радою в 1997 році Закону України «Про електроенергетику», в якому визначені правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці і регулюються відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, забезпеченням енергетичної безпеки України, конкуренцією та захистом прав споживачів і працівників галузі.⁴

Відповідно до закону, органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці є Національна комісія регулювання електроенергетики України. До функцій та повноважень НКРЕ

¹ Кузнецова Н. С. Регулювання економічних відносин цивільним законодавством України / Н. С. Кузнецова // Теоретичні та практичні питання реалізації Конституції України : матер. наук.-практич. конф. (м. Київ, 25 червня 1997 року). – Х. : Право, 1998. – С. 98–103.

² Про створення Національної енергогенеруючої компанії «Енергоатом» : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.1996 р. № 1268 // Урядовий кур'єр. – 1996 р. – 5 листопада. – С. 4.

³ Історія створення ДП НЕК «Укренерго». Основні напрями діяльності НЕК «Укренерго» [Електронний ресурс] : Офіційний веб-сайт Міністерства палива та енергетики України. – Режим доступу : <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁴ Про електроенергетику : Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97-ВР // Офіційний вісник України – 1997. – № 46. – Стор. 1.

належить: участь у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування оптового ринку електроенергії України; державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в електроенергетиці; сприяння конкуренції у сфері виробництва та постачання електричної енергії та інші. Слід зауважити, що діяльність НКРЕ регулюється не тільки Законом України «Про електроенергетику», але й Положенням про НКРЕ затвердженого Указом Президента України від 21 квітня 1998 року № 335/98.¹ Якщо провести порівняльну характеристику визначення функцій та повноважень НКРЕ за Законом України «Про електроенергетику» та Положенням про НКРЕ, можна побачити, що частина функцій та повноважень закріплені на рівні закону, а саме: участь у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування оптового ринку електроенергії, ринків газу, нафти та нафтопродуктів; державне регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі; сприяння конкуренції у сфері виробництва електричної енергії, постачання електричної енергії та газу, видобутку газу та нафти, зберігання та реалізації газу, нафти і нафтопродуктів; забезпечення проведення цінової і тарифної політики в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі; захист прав споживачів електричної і теплової енергії, газу, нафти і нафтопродуктів; розроблення і затвердження правил користування електричною енергією та газом; видача суб'єктам підприємницької діяльності ліцензій на виробництво, передачу та постачання електричної енергії; контроль за додержанням ліцензіатами умов здійснення ліцензованої діяльності.

Але є і функції, які в законі не передбачені: надає ліцензіатам необхідну інформацію; бере участь у встановленні правил функціонування оптового ринку електроенергії, ринків газу, нафти і нафтопродуктів та у здійсненні контролю за їх дотриманням; здійснює заходи щодо забезпечення рівних прав доступу до транспортних мереж суб'єктів ринків електроенергії, газу, нафти та нафтопродуктів усіх форм власності; встановлює ціни на створюва-

¹ Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України : Указ Президента України від 21 квітня 1998 року № 335/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 16. – Стор. 3.

ну Комісією інформаційну продукцію та тарифи на інформаційні послуги; захищає в межах своїх повноважень інтереси споживачів у питаннях, що стосуються цін на електроенергію, газ, нафту та нафтопродукти, а також надійності їх постачання та якості послуг з боку постачальних організацій; формує в межах своєї компетенції державну політику щодо встановлення цін на електроенергію, газ, нафту та нафтопродукти, тарифів на їх транспортування, зберігання, постачання та розподіл, а також транспортування трубопроводами інших речовин; стимулює ефективність виробництва та споживання електроенергії, газу, нафти та нафтопродуктів; узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє та вносить у встановленому порядку пропозиції щодо вдосконалення законодавства, дає висновки на проекти законів та інших нормативно-правових актів; організовує проведення науково-технічних та аналітичних досліджень з питань, що належать до її компетенції; інформує громадськість про свою роботу, здійснює у встановленому законодавством порядку видавничу діяльність; вирішує питання щодо підготовки кадрів робочого апарату Комісії, підвищення їх кваліфікації; подає Президентові України та публікує щорічні звіти про свою діяльність; співпрацює з радами споживачів щодо захисту прав споживачів електроенергії, газу, нафти та нафтопродуктів; створює для суб'єктів оптового ринку електричної енергії, ринків газу, нафти та нафтопродуктів передумови для впевненості у справедливості цих ринків і правил, за якими вони працюватимуть, шляхом відкритого обговорення питань, що належать до компетенції Комісії, у присутності постачальників і споживачів, представників громадськості та засобів масової інформації; забезпечення ефективності функціонування товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів і послуг; координація діяльності державних органів у питаннях регулювання ринків енергоносіїв; розробляє і затверджує обов'язкові для виконання нормативні акти з питань, що належать до її компетенції; видає ліцензії на виробництво, передачу та постачання електричної енергії; затверджує інструкцію щодо умов і правил здійснення ліцензованої діяльності та контролю за їх виконанням; визначає відповідно до законодавства показники, ниж-

че рівня яких дозволяється суб'єктам підприємницької діяльності здійснювати свою діяльність без ліцензій; передає до Антимонопольного комітету України матеріали у разі виявлення порушень антимонопольного законодавства.

Проаналізувавши функції та повноваження НКРЕ за Законом України «Про електроенергетику» та Положенням про НКРЕ чітко видно, що ЗУ «Про електроенергетику» містить не всі функції та повноваження НКРЕ як того вимагає Конституція України, а саме п.5ст.92 де вказано, що виключно Законами України визначаються організація та експлуатація енергосистем.

З метою впровадження ефективних механізмів організації оптового ринку електричної енергії та значного поліпшення стану справ із розрахунками за енергоресурси Кабінет Міністрів України Постановою від 5 травня 2000 року № 755 «Про утворення державного підприємства “Енергоринок”» створив ДП Енергоринок предметом діяльності якого є купівля електричної енергії у її виробників, а також у суб'єктів підприємницької діяльності, які є власниками електричної енергії, виробленої з давальницької сировини; оптове постачання електричної енергії і т.ін. ДП «Енергоринок» діє на підставі статуту затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 червня 2000 року № 922 Про затвердження Статуту державного підприємства «Енергоринок» та Договору між членами Оптового ринку електричної енергії України від 15 листопада 1996 року.¹

Доречно зауважити, що деякі заходи по реформуванню управління електроенергетикою мали непослідовний характер, не містили чіткої стратегії і спрямовувалися на задоволення інтересів певних фінансових чи промислових груп. Це призвело до появи значної чисельності суб'єктів державного управління електроенергетикою, які здійснюють його як безпосередньо, так і опосередковано. Наприклад, Верховна Рада України визначає загальні засади державної політики в галузі електроенергетики, реалізація яких покладається на Кабінет Міністрів України. Центральними органами виконавчої влади, які здійснюють реалізацію державної

¹ Про затвердження статуту державного підприємства “Енергоринок” : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 р. № 922 // Офіційний вісник України. – 2000. –№ 23. – Ст. 964.

політики в ПЕК загалом та електроенергетики, зокрема, є Міністерство економіки України, Міністерство палива та енергетики України, Державний комітет ядерного регулювання, Державна інспекція з експлуатації електричних станцій та мереж, Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимом споживання електричної та теплової енергії. Крім цього, господарську діяльність у галузі електроенергетики здійснюють НАЕК “Енергоатом”, Національна енергетична компанія “Укренерго”, Державне підприємство “Енергоринок”, Національна акціонерна компанія “Енергетична компанія України” та ін. На регіональному і місцевому рівнях існують свої органи управління електроенергетикою, зокрема, облenerго. Наведене свідчить про значну розгалуженість системи органів державного управління електроенергетикою, що, однак, не сприяє ефективності управління в галузі і призводить до дублювання функцій і повноважень. Ось чому пошук шляхів оптимізації управління електроенергетикою і визначення чіткого кола суб’єктів, які його здійснюють, полягає, з одного боку, в уточненні функцій і повноважень відповідних інституцій, а з іншого – у скороченні кількості управлінських структур. З цією метою доцільно вирішити питання стосовно центральних органів управління цієї галуззю і створення окремого незалежного позавідомчого органу регулювання.

Слід зазначити, що електроенергетична галузь складає собою цілісну соціально-економічну систему, в якій ключовими елементами є не тільки генеруючі компанії та споживачі електроенергії, а і численні суб’єкти інфраструктури ринку. До останніх слід віднести облenerго, 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 регулювання електроенергетики. Кожен з цих елементів системи в його суб’єктному та діяльному аспектах отримали відповідне нормативно-правове забезпечення, а саме: Закони України «Про електроенергетику», «Про природні монополії», «Про заходи спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», Укази Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управ-

ління електроенергетичним комплексом», «Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України» та ін. Перелічені нормативно-правові акти хоча і спрямовані на ефективне функціонування електроенергетики і відповідають завданням існуючої моделі електроенергетичного ринку, однак об’єктивно регулювання цих відносин вимагає більшої скоординованості, узгодженості.

На виконання Указу Президента України «Про деякі питання приватизації об’єктів електроенергетичного комплексу» від 2 серпня 1999 року Фондом держмайна України через продаж акцій проводилася приватизація енергокомпаній. В 2001 році були приватизовані шість енергопостачальних компаній: п’ять облenerго (Київобленерго, Житомиробленерго, Рівнеобленерго, Херсонобленерго, Кіровоград-обленерго) та Севастопольенерго. Приватизацію решти облenerго передбачалося здійснити до кінця 2001 року, а приватизація генеруючих компаній планувалася на 2002 р. як відомо, ці заходи не було здійснено.¹

З 1995 року дістала свого розвитку нормативна база з питань забезпечення ядерної та радіаційної безпеки. Першим у ядерному законодавстві є Закон України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку»², який був прийнятий 8 лютого 1995 року, яким встановлено пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов’язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов’язану з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, встановлює також правові основи міжнародних зобов’язань України щодо використання ядерної енергії.³ Надалі розвиток законодавства здійснювався в напрямі деталізації регулювання окремих сфер, зокрема: сфери дозвільної діяльності; радіаційного захисту, поводження із радіоактивними відходами; фізичного

¹ Паливно-енергетичний комплекс України на порозі третього тисячоліття / під заг. ред. Шидловського А. К., Ковалка М. П. – К. : Українські енциклопедичні знання, 2001. – 400 с.

² Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. 1995. – № 12. – Ст. 81.

³ Ядерна енергетика України: проблеми безпеки і розвитку (Аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2005. – № 6. – С. 3–30.

захисту ядерних установок; цивільної відповідальності за ядерну шкоду. Відповідно були прийняті наступні Закони України: «Про поводження із радіоактивними відходами», «Про захист людини від іонізуючого випромінювання», «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення», «Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки».

З метою врегулювання відносин на оптовому ринку електричної енергії України, забезпечення енергетичної безпеки та сталої роботи об'єднаної енергетичної системи України Кабінет Міністрів України своєю Постановою від 19 липня 2000 року «Про врегулювання відносин на оптовому ринку електричної енергії України» встановив порядок визначення уповноваженого банку, в якому відкриваються розподільчі рахунки для зарахування коштів за електричну енергію; порядок і терміни відкриття розподільчих рахунків для зарахування коштів за електричну енергію; положення про порядок проведення розрахунків за електричну енергію.

Законом України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року визначено правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання у паливно-енергетичному комплексі.

На сьогодні законодавче регулювання та державне управління електроенергетикою в Україні є в цілому недостатньо ефективним. Головною передумовою дієвості заходів із реформування організаційно-правового механізму управління електроенергетикою в Україні має стати їх комплексний і послідовний характер, урахування 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.

Реформи в електроенергетиці, неможливо провадити у відриві від реформування всієї вітчизняної економіки, галуззю якої вона є, а тому загальноекономічні кризові явища, як і заходи з поліпшення ситуації, прямо впливають на стан справ в енергетиці. Варто погодитися з висловленою багатьма науковцями думкою, що необхідною умовою як удосконалення управління електроенергетичною галуззю (зокрема реформування діяльності Національної комісії регулювання електроенергетики (НКРЕ)), так і оновлення законодавства, є наявність політичної волі у вищого керівництва держави, оскільки без рішучості й послідовності у здійсненні необхідних перетворень усі реформи приречені на невдачу.

Виключне значення у процесі реформування управлінського механізму в електроенергетичній галузі має діяльність незалежного регулюючого органу. В Україні доцільно створити незалежний державний галузевий орган регулювання електроенергетики, й гарантувати його функціонування. Можливим варіантом по створенню такої інституції є перехід від традиційної «міністерської» моделі до моделі функціонального управління з наданням органу регулювання повної незалежності від суб'єктів публічної (державної) влади й широких повноважень з одночасним урівноваженням механізмами відповідальності. В. Сміт один з найбільш авторитетніших західних фахівців з питань організації регуляторів в царині природних монополій, вирізняє три складники незалежності органу регулювання енергетики: дотримання дистанції у відносинах з фірмами, діяльність яких підлягає регулюванню, споживачами та іншими приватними інтересами; дотримання дистанції у відносинах з органами політичної влади; наявність ознак організаційної автономії, зокрема, незалежного фінансування.

Як зазначає український економіст В. І. Цаплин, така незалежність повинна доповнюватися відповідальністю регулятора, що забезпечується прозорістю процесу прийняття рішень та ефективною процедурою їх оскарження, контролем над бюджетом органу регулювання; проведенням перевірок його роботи й ефективності зовнішніми аудиторами та іншими органами спостереження та ін.¹ Підтримуючи таку точку зору, С. І. Верстюк і І. В. Полтавець звер-

¹ Цаплин В. Регулирование энергетики в ЕС: реальность и перспективы / В. Цаплин // Энергетическая политика Украины. – 2002. – № 11. – С. 24–30.

тають увагу на те, що в Україні в умовах сьогодення необхідним й першочерговим, в першу чергу, необхідними є:

- неополітичний характер призначення голови цього органу;
- незалежність кадрової політики;
- дотримання прозорих процедур діяльності;
- відсутні санкції для порушників;
- незалежні гарантовані джерела фінансування.¹

Вважаємо, що треба наголосити на тому, що на даний час діяльність НКРЕ, її повноваження, права й обов'язки частково відображені в Законі України "Про електроенергетику" і в Положенні про НКРЕ. Після прийняття цих нормативно-правових актів пройшов певний час, а тому їх норми нині в деякій мірі застаріли. Коло питань, що належать до компетенції НКРЕ, суттєво розширилося, змінився електроенергетичний ринок, удосконалюється система регулювання діяльності суб'єктів господарювання в ПЕК України.

Слід підтримати пропозиції про те, що до сфери повноважень НКРЕ як незалежного органу регулювання необхідно віднести регуляторні функції, зокрема, ліцензування, регулювання доступу до мереж (тарифи й умови), вирішення розбіжностей між сторонами, моніторинг ринків, контроль над дотриманням стандартів якості послуг, консультації уряду з питань електроенергетики й газового сектору, визначення довготривалих планів розвитку галузі, накладення штрафів у випадку невиконання регуляторних рішень.

Таким чином, у системі заходів, спрямованих на підвищення ефективності управління електроенергетикою, у першу чергу слід назвати радикальне скорочення чисельності різноманітних органів, існування яких не завжди виправдано й лише поглиблює кризу галузі, служить джерелом корупції та зловживань (чому сприяє також відсутність належного контролю за їх діяльністю та прийняттям ними управлінських рішень). Серед спеціалізованих органів галузевої компетенції, які здійснюють управління у сфері електроенергетики, доцільно залишити лише Мінпаливенерго як провідний орган галузі, Держатомрегулювання, який займався би

¹ Верстюк С. Энергетика Украины. На идеологическом перепутье / Верстюк С., Полтавец И. // Энергетическая политика Украины. – 2004. – № 10. – С. 22–25

питаннями управління атомною енергетикою як стратегічною підгалуззю, а також НКРЕ, що повинна стати дійсно незалежним позавідомчим органом регулювання енергетичної системи.

Виходячи із різкого зростання суспільно-політичного попиту на дієздатну енергетичну політику держави, Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 15 березня 2006 року № 145 «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року».¹ Названа Стратегія має велике значення для формування і розвитку законодавства України про електроенергетику, а тому вимагає хоча б конспективного розгляду переліку питань – напрямів законотворчої роботи органів держави, до змісту якої входять такі питання: прогнозування балансів паливно-енергетичних ресурсів; стратегія розвитку: ядерної енергетики, вугільної та нафтогазової промисловості; пріоритетні напрями та обсяги енергозбереження, потенціал розвитку нетрадиційних і відновлювальних джерел енергії; загальні екологічні проблеми та шляхи їх розв'язання; гарантування енергетичної безпеки; фінансове забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу; державне управління та регулювання паливно-енергетичним комплексом; структура власності; інтеграція до Європейського Союзу; науково-технічне та кадрове забезпечення; законодавче забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу. Але слід зазначити, що стратегія - не програма, що зобов'язує органи державної влади до певного алгоритму здійснення організаційно-господарської діяльності, а відтак відсутні суб'єкти що відповідальні за виконання чи невиконання поставлених в стратегії завдань. Саме тому, необхідно прийняти державну Енергетичну програму розвитку країни, що створює юридичні обов'язки для органів держави та посадових осіб.

Розвиток та суспільно-економічна актуалізація енергетичних відносин в проблематиці економічного життя країни та світу загалом, ставить в порядку денному питання про новий етап розвитку відповідного законодавства.

¹ Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р. [Електронний ресурс] : Законодавство України : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2006-%F0>.

Дійсно, широке коло економічних відносин, що виникають в 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 хоча 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 чи 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 приналежності 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 занадто складними за своєю правовою природою і тому що, ні юридична наука, ні тим більше законодавець не сформували узгодженого розуміння понять енергія, енергетична послуга, енергетичні ресурси тощо.

¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

Таким чином, відносини що виникають із 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, добування, 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 та споживання електричної та теплової енергії. Слід зазначити, що електроенергетичний комплекс також не є гомогенним утворенням і включає в себе такі специфічні сегменти як, наприклад, ядерна енергетика, альтернативна енергетика тощо.

Таким чином, слід визначитись із тим, що енергетика, а в її складі електроенергетика утворюють в системі національної економіки достатньо специфічну, автономну і в той же час невід'ємну її складову яка претендує і є специфічним об'єктом законодавчого регулювання. В цьому контексті в юридичній літературі певний час дискутується питання про доцільність інституціалізації енергетичного законодавства. Так, В. Ф. Попондопуло визначає енергетичне законодавство як сукупність нормативно-правових актів регулюючих діяльність в сфері енергетики тобто, власне енергетичні відносини та відносини пов'язані з публічною організацією діяльності в сфері енергетики.¹

На думку П. Г. Лахно, енергетичне законодавство це великий інтегрований комплекс, один з елементів системи законодавства, сукупність нормативно-правових актів різного рівня, регулюючих

¹ Попондопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития / В. Ф. Попондопуло // Хозяйство и право. – 2007. – С. 4.

підприємницькі та інші відносини, що виникають в галузі організації та функціонування паливно-енергетичного комплексу і альтернативної енергетики країни. В нормах енергетичного законодавства закріплюються сутнісні особливості правових відносин якими закон встановлює правовий порядок у паливно-енергетичному комплексі, в тому числі ведення підприємницької діяльності, регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням цієї діяльності в умовах ринкової економіки.¹

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.

Попандопуло В. Ф. визначає енергетичні відносини як відносини з виробництва, передачі та споживання енергії, включаючи електроенергію та інші її види. Такі відносини, виникають між енергетичними організаціями (генеруючими компаніями, збутовими компаніями) між ними та споживачами. До енергетичних відносин слід віднести, на думку вченого, також відносини з надання послуг інфраструктурної мережі, послуг щодо передачі енергії тощо.² Енергетичні відносини опосередковуються відповідними договорами: договором енергопостачання, договором надання послуг інфраструктурної мережі та іншими. Таким чином, енергетичні відносини, робить висновок В. Ф. Попандопуло, є предметом цивільно-правового регулювання. Адже на його думку, без енергетичних відносин нема і не може бути самої діяльності в сфері енергетики, а відповідно і відносин по публічній організації такої діяльності. Однак враховуючи роль та значення енергії в сучасному суспільстві, проблеми забезпечення енергетичної безпеки, гарантій енергопостачання та ін., діяльність у сфері енергетики не може не регулюватись державою. Виникаючи при цьому відносини між різними органами держави і учасниками енергетичних від-

¹ Лахно П. Г. Энергетическое право в XXI в.: состояние и перспективы развития / П. Г. Лахно // Государство и право. – 2009. – № 4. – С 109–116.

² Попандопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития / В. Ф. Попандопуло // Хозяйство и право. – 2007. – С. 4.

носин, на думку автора, є владними відносинами, що виступають предметом публічно-правового регулювання.¹

Слід зазначити, що цілком логічна точка зору, яка відбиває традиційно цивілістичний підхід до регулювання економічних і зокрема господарських відносин. В цьому сенсі вважаємо, що господарсько-правовий підхід, побудований на комплексному розгляді і об'єднанні аспектів господарсько-виробничих, «горизонтальних» відносин та відносин організаційно-господарських «вертикальних» забезпечує значно більшу ефективність, як з точки зору законотворчих аспектів, аспектів конструювання цілісних правових механізмів регулювання, що спрямовані на досягнення інтегрованого суспільно-позитивного результату, а також з точки зору застосування відповідного законодавства, розбудованого на засадах господарсько-правової концепції.

Цікаво зазначити, що в юридичній літературі ще не з'явився консенсус щодо визначення енергетичного законодавства, проблеми 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 і досить активно розвивається «право первісних джерел енергії».

Дійсно, енергетичні ресурси, як сукупність джерел енергії є рушійною силою розвитку економіки, забезпеченням усіх аспектів життєдіяльності суспільства. До енергетичних ресурсів відносять нафту, газ, вугілля, уранові руди, інші види природних ресурсів, що містять у собі енергетичні можливості, в тому числі альтернативні, відновлювальні: сонячна енергія, енергія вітру, хвиль, приливів, гідроенергетика, біомаса, водневе паливо, геотермальна енергія, електрична енергія тощо. Сукупність правових норм, регулюючих відносини у названій сфері слід називати правом первинних джерел енергії, що є розділом енергетичного права.

У цьому контексті в межах ще не сформованого ні концептуально, ні законодавчо – єдиного енергетичного права, вже починають формуватися підгалузі, нафтового, газового, вугільного

¹ Попандопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития / В. Ф. Попандопуло // Хозяйство и право. – 2007. – С. 4.

законодавства. Сам цей феномен свідчить про високу динаміку суспільно-економічної актуальності енергетичних відносин як таких, і відповідно актуалізує питання перед господарсько-правовою наукою про концептуальну визначеність із ключовими поняттями: енергетичні ресурси; енергія та її види; енергетичні відносини; енергетичний комплекс; енергетичне законодавство; енергетичне право; правовий енергетичний порядок тощо.

Щодо розвитку підгалузей енергетичного права, можна було б послатися на монографію К. С. Мауленова «Нефтяное право Республики Казахстан и зарубежных стран», що отримала певний розвиток у юридичній літературі.¹ Предметом нафтового права, за концепцією автора є, по-перше, правовий статус та специфіка правового регулювання діяльності основних національних нафтових компаній, а також підприємств галузі з іноземною участю в їх капіталі, правові підстави діяльності іноземних нафтодобувних ТНК, зокрема – договори про розподіл продукції. Окремим об'єктом предмету регулювання є власне організаційно-господарський тип відносин в нафтовій сфері, що опосередковує питання надрокористування, оподаткування, дотримання вимог екологічного законодавства тощо.

Особливе місце в предметі пропонуємої підгалузі енергетичного права, К. С. Мауленов надає правовому закріпленню нафти та газу як національного багатства, використання якого має контролюватися державою. В контексті цього положення повинні визначатися змістові особливості відносин між державою та іноземними ТНК, у випадках, коли інвестиційні та технологічні можливості держави самостійно, або тільки за допомогою національного приватного капіталу, забезпечувати ефективний нафто бізнес є обмеженими.² Таким чином, дійсно енергетичне право необхідно сприймати сьогодні як одну з найдинамічніших сфер в системі права, що надзвичайно пов'язана із динамікою самих суспільних відносин в цій сфері, із змінами в структурі енергоспоживання, що актуалізують ту чи іншу її підгалузь, сьогодні нафтогазову, завтра ядерну, післязавтра вугільну та альтернативні і т.п. Це означає, що визначеність

¹ Мауленов К. С. Нефтяное право Республики Казахстан и зарубежных стран : учеб. пособ. / К. С. Мауленов. – Алматы : Жеті Жарғы, 2003. – 284 с.

² Там само.

із базовою, системоутворюючою категорією – енергетичне право, та її серцевиною – електроенергетичним правом є першочерговими завданнями юридичної науки в цій сфері господарювання.

Слід зазначити, що названа послідовність базових понять є поняттями системоутворюючими, а тому можуть розглядатися як ланцюг категорій, визначеність із кожною попередньою є базою для визначеності кожної наступної. Таким чином, «енергетичні ресурси», їх поняття, види правовий режим видобування та переробки є базою для подальшої визначеності із поняттям «Енергія», адже отримання енергії є кінцевою метою використання «енергетичних ресурсів». Разом з цим в процесі видобування та передачі і використання енергетичних ресурсів, генерування, розподілу і передачі енергії різних видів виникає надзвичайно складний комплекс «енергетичних відносин» які власне і опосередковують своєю системністю енергетичний комплекс, або як частину називають паливно-енергетичний комплекс, із своєю специфічною для кожної країни внутрішньою та зовнішньою конфігурацією енергетичних відносин, що власне її і складають. Відповідно, енергетичний комплекс – система енергетичних відносин є предметом «енергетичного законодавства», яке склалося і знаходиться в процесі свого розвитку в кожній країні, що дбає про власний енергетичний суверенітет. Проблема «енергетичного законодавства» передбачає також пошук оптимальної форми його системності, пошук адекватності існуючому розвитку енергетичних відносин завданням розвитку енергетичного комплексу на найближчу і далеку перспективу. Системність у відношенні енергетичного законодавства передбачає необхідність чіткої визначеності, як основних внутрішньо системних зв'язків, ієрархічності внутрішньої розбудови, включаючи розподіл на підгалузі та інститути, так і систематику «зовнішніх зв'язків» із основними засадами законодавчого регулювання господарювання в державному секторі економіки, та приватному її секторі, включаючи організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, засоби державного регулювання та реалізацію організаційно-господарських повноважень основними органами державного управління в паливно-енергетичній сфері. До таких «зовнішніх зв'язків» слід віднести також господарсько-правове регулювання діяльності природних монополій, зовніш-

ньоєкономічної діяльності. Особливе місце в названому контексті займають відносини щодо природокористування, екологічної безпеки, захисту споживачів, особливо тих, що належать до сфери соціальної політики держави тощо.

Щодо енергетичного комплексу як поняття, то слід зазначити, що його визначення надане в тексті Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року наступним 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 чи 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».¹ Відповідно до цього можна визначитись із основними видами енергетичних відносин враховуючи, звичайно, те що саме визначення паливно-енергетичного комплексу не є бездоганним.

Безперечно, що «енергетичний комплекс» як системний господарський «організм» що знаходиться 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.

З'ясування місця та інституалізації енергетичного законодавства в системі господарського законодавства України і в системі національного законодавства України як такого, звичайно ставить на розгляд наступне питання – в якому сенсі ми можемо стверджувати існування енергетичного права і як аргументувати таку постановку питання. Кінець-кінцем, законодавча урегульованість

¹ Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р. [Електронний ресурс] : Законодавство України : Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2006-%F0>.

енергетичних відносин, визначеність із основними засадами енергетичного права, необхідність вирішення питань із реальною забезпеченістю енергетичних правовідносин адекватної їх право реалізацією ставить на порядок денний категорію «правовий енергетичний порядок» синтетичну правову, соціально-економічну та соціально-політичну категорію.

На думку В. Ф. Попандопуло, енергетичне законодавство можна визначити як сукупність нормативно-правових актів, регулюючих діяльність в сфері енергетики, тобто енергетичні відносини, а також відносини, пов'язані з публічною організацією діяльності в сфері енергетики.¹ Автор визнає, що законодавство, яке регулює діяльність в сфері енергетики, не може не носити комплексний характер, оскільки така діяльність породжує не тільки горизонтальні, але і вертикальні відносини, пов'язані, наприклад із встановленням контролю за виконанням спеціальних вимог енергетичними організаціями, антимонопольним, тарифним, технічним регулюванням в цій сфері. Відтак він робить висновок, що енергетичне законодавство – це сукупність нормативних актів, що містять норми різних галузей права (приватного і публічного), що регулюють діяльність в сфері енергетики, як в частині її здійснення, так і в частині її публічної організації.

На думку П. Г. Лахно, енергетичне законодавство це великий інтегрований комплекс, один з елементів системи законодавства, сукупність нормативно-правових актів різного рівня, що регулюють підприємницькі та інші відносини, які виникають в сфері організації та функціонування паливно-енергетичного комплексу і альтернативної енергетики країни.²

Слід звернути увагу, що у визначеннях цих відносин російських фахівців фігурує поняття «сукупність нормативно-правових актів», хоча і зазначається, що така сукупність утворює «інтегрований комплекс», який в свою чергу є «елементом системи законодавства». В той же час принципова відмінність сукупності від

¹ Попандопуло В. Ф. Энергетическое право и энергетическое законодательство: общая характеристика, тенденции развития / В. Ф. Попандопуло // Хозяйство и право. – 2007. – С. 4.

² Лахно П. Г. Энергетическое право в XXI в.: состояние и перспективы развития / П. Г. Лахно // Государство и право. – 2009. – № 4. – С 109–116.

системи є загально відомою. Так, під системою розуміють сукупність взаємопов'язаних елементів, об'єднаних спільністю мети (або призначення) і функціональною цілісністю. При цьому властивості самої системи не є тотожними сумі властивостей її складових. В цьому сенсі слід підкреслити, що в структурі будь-якої системи можна виділити: елементний склад, наявність зв'язків між елементами, незмінність (інваріантність) у часі. Основними ж властивостями системи визнають: цілісність системи; наявність сталих зв'язків між елементами системи якими і визначаються її інтегративні властивості; наявність інтегративних властивостей притаманних системі в цілому, але не властивих її елементам окремо; організованість системи. В контексті сказаного слід все ж таки визначитись із властивостями енергетичного законодавства – воно є сукупністю нормативно-правових актів, комплексом або системою таких актів. Принциповою є необхідність підкреслити, що цитовані думки російських юристів-науковців репрезентують прибічників концепції жорсткого розмежування публічно-правового та приватно-правового регулювання, зокрема в сфері економічних відносин з наступним перенесенням такої позиції до структури законодавства і права. Зважаючи на те, що в Україні господарсько-правова школа в юридичній науці виборала своє право на існування і поширюється та поглиблюється в своєму подальшому розвитку, ми маємо можливість чіткої відповіді на поставлене питання.

Так, у ст. 1 ГК України прямо зазначено, що його предметом є господарські відносини, що виникають в процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин в сфері господарювання. Згідно з 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 в сфері енергетики повністю охоплюється поняттям господарської діяльності, навіть у тих випадках коли елементами енергетичного

¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.

комплексу виступають суб'єкти господарювання державної форми власності та не господарюючі суб'єкти.

Слід зазначити, що жорсткий розподіл правового регулювання на сферу публічних та приватних відносин, що позначається відповідно на структуруванні законодавства і права в цілому і декому уявляється аксіоматичним і непереборним, при врахуванні положень ст. 3 ГК України, в якій прямо зазначається, що сферу господарських відносин становлять господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрішньо-господарські відносини, з'ясовується що публічно та приватно-правове регулювання можуть бути об'єднані в одному нормативному регулятивному комплексі який за своєю формою та сутністю є системою (підсистемою) і джерел законодавства, і самих норм права.

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 добування енергетичних ресурсів, їх транспортування та переробки для подальшого енергетичного використання, розподіл енергії на відповідних ринках та постачання споживачам є господарсько-виробничою діяльністю, а відносини з державою, щодо забезпечення публічних інтересів в цій сфері є організаційно-господарськими відносинами, що виникають практично одночасно обумовлюючи одне одного, і тому регулюються в межах правових механізмів що напрацьовані саме господарським правом та 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 усіх 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. У подальшому, як зафіксовано в Енергетичній Стратегії, такий Закон має стати основою енергетичного права України.

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

Але слід зазначити, коректніше було б вказати, що вказаний енергетичний закон має стати основою не енергетичного права України, а енергетичного законодавства України.

Втім розвиток енергетичного законодавства України є темою більш докладного розгляду. Адже як вже зазначалося енергетичний комплекс, енергетичне право, а відтак і енергетичне законодавство є надзвичайно складними утвореннями, що містять в собі надто специфічні за змістом господарської діяльності та за природою правового регулювання підсистемні блоки. Адже, якщо спиратися на визначення паливно-енергетичного комплексу то по-перше, можна виділити такі різномістовні види діяльності, як розвідка, видобування, переробка, виробництво, зберігання, транспортування, передача, розподіл, продаж визначених об'єктів господарського обороту. З іншої сторони і це по-друге, специфіку змісту названих видів діяльності буде зумовлювати специфіка самих цих об'єктів, враховуючи встановлені для їх оборотоздатності відповідні правові режими. (В цьому сенсі слід в 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 предмету зобов'язальних відносин, тощо.

Значною мірою це стосується і таких енергоносіїв як нафта, газ, ядерне паливо, вугілля тощо. Що 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 та правил в 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 Основ законодавства України в сфері енергетики. В цьому контексті слід зазначити, що повна традиція кодифікації законодавства в формі розробки та прийняття основ законодавства України в країні існує хоча і активно не використовується. До таких прикладів, як відомо, відносяться Основи законодавства України про обов'язкове державне соціальне страхування, Основи законодавства України про охорону здоров'я, Основи законодавства України про культуру. В 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 в свою чергу викликало необхідність створення та функціонування досить складних підсистем організаційно-господарського забезпечення в 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 в системі паливно-енергетичного комплексу Української держави. Перший ярус-вищеназваний Енергетичний закон – Основи законодавства України про енергетику, другий – утворюється за рахунок цілої низки окремих Кодексів що мають своїм предметом визначені сегменти енергетичного комплексу України – відповідних енергетичних відносин. Слід вказати, що до повної міри цій процес відбувається досить органічно і в межах чинної законодавчої парадигми. Адже законодавчою базою таких кодифікацій можна вважати, наприклад, в сфері електроенергетики – Закон України «Про електроенергетику» та «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», в сфері вугільно-промислового комплексу – Кодекс України «Про надра» та «Гірничий Закон», в 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.

В той же час в розділі XV «Законодавче забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу» Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року, зазначено, що загальність у формулюваннях багатьох положень зазначених 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 та відповідно недосягнення або неповного досягнення передбачених ними цілей та завдань.

Для підвищення ефективності законодавчого забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу в Стратегії виділено окремо засади та напрями його вдосконалення. До засад віднесено: створення єдиного комплексного енергетичного закону про енергетичну політику; перенесення правового регулювання на рівень законів та зменшення ролі підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні енергетичних відносин; здійснення експертизи чинних нормативно-правових актів та їх проектів на відповідність існуючим міжнародним зобов'язанням України у сфері енергетики, які передбачені Договором до Енергетичної Хартії, Кіотським протоколом, низкою двосторонніх міжнародних угод, а також вимогами енергетичного права ЄС.

Напрямами подальшого розвитку законодавства в сфері галузей паливно-енергетичного комплексу згідно зі Стратегією визначено: систематизація та впорядкування відносин власності у галузях паливно-енергетичного комплексу; докладне визначення структури державного управління та регулювання; вдосконалення функціонування Оптового ринку електроенергії та визначення засад функціонування ринку природного газу, законодавче закріплення за регулюючим органом функції встановлення правил роботи ринку; створення дієвих фінансових і податкових стимулів для модернізації енергетичних об'єктів та застосування енергозберігаючих технологій; вдосконалення конкурентних ринків енерго-

носіїв та визначення повноважень державного органу регулювання в цій сфері, недопущення необґрунтованого адміністративного регулювання цін на конкурентних ринках; впорядкування умов та правил надання державної підтримки, в тому числі субсидіювання, підприємствам ПЕК; посилення екологічних зобов'язань суб'єктів енергетичної галузі щодо зменшення забруднення навколишнього середовища; визначення правових засад щодо утворення відповідних структур та їх повноважень для здійснення управління державними корпоративними правами.

Таким чином, названий фрагмент Енергетичної Стратегії слід за своїм функціональним призначенням визнати планом, завданнями державної правової та законодавчої політики в енергетичній сфері. Слід однак зауважити, що питання власне правової політики не відокремлені від питань політики законодавчої, а змішані в документі у недиференційованому вигляді. Чому важлива така диференціація? Справа в тім, що правова політика, визначення її основних положень через закріплення принципів правового регулювання, його мети, основних правових, зокрема – господарсько-правових засобів, через застосування яких і розраховується висока ефективність правового впливу на відповідні суспільні відносини тощо, адресована саме нормотворчим органам, тим їх структурним підрозділам, фахівцям що мають виконати творчу, змістовну роботу з нормо проектування, визначити змістовні аспекти законодавчих новел. Специфіка законодавчої політики має полягати у чіткому визначенні джерел законодавчого регулювання, їх підпорядкованості одне одному за юридичною силою, необхідності систематизаційних і власне кодифікаційних робіт, тощо. Тому законодавча політика держави має визначати систематику джерел законодавчого регулювання та завдання нормотворчих органів різного рівня, щодо приведення чинних актів законодавства у відповідність із законодавчою «схемою» визначеною у програмних документах держави. Слід враховувати також і ту особливість, що орган держави відповідальний за розробку нормативно-правового акту, може не співпадати із органом, що має такий акт офіційно приймати та оприлюднювати. Таким є випадок, коли Кабінет Міністрів України розробляє законопроект, як суб'єкт законодавчої ініціативи подає його на розгляд сесії Верховної Ради України для прийняття.

Так, перелік засад розроблення та прийняття нових законодавчих актів в сфері енергетики, що визначений в Енергетичній Стратегії з однієї сторони стосується суто законодавчої політики, наприклад, в частині «створення єдиного комплексного енергетичного закону про енергетичну політику», значною мірою також і «перенесення правового регулювання на рівень законів та 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 в процесі розвитку відповідних суспільних відносин. Більше того, процес спеціалізації законодавства має тенденцію до утворення ієрархічної розбудови з численними підсистемними елементами в 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 випадку 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 кінець-кінцем 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, як раз в межах реалізації законодавчої політики держави в тому числі і в енергетичній сфері, законодавець має постійно здійснювати ревізію нормативно-правового матеріалу особливо відслідковуючи 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 предмету регулювання норм-правил, та спеціалізованих – які знаходяться в межах цієї цілісності але мають спеціальні норми для регулювання особливих, не загально-типових 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.

Слід знову наголосити, що ієрархічний характер самого паливно-енергетичного комплексу передбачає ієрархічний характер розбудови системи джерел законодавчого регулювання відповідних відносин. В прагматичному сенсі це означає зокрема, що енергетична законодавча політика має бути розподілена на Загальний рівень – енергетичного законодавства, 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 в 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 загально-універсальному для усієї сфери енергетичних відносин, Основ енергетичного законодавства України, та на спеціальному рівні цілу низку кодексів, одним з яких має стати Електроенергетичний Кодекс України. Цікаво, що говорячи про засади законодавчої

політики в енергетичній сфері Стратегія з однієї сторони пропонує прийняття «єдиного комплексного енергетичного закону про енергетичну політику», а з іншої фіксує необхідність «перенесення правового регулювання на рівень законів та зменшення ролі підзаконних нормативно-правових актів у регулюванні енергетичних відносин». Але таким чином, слід зазначити, що законодавець між рівнем «єдиного комплексного закону» та підзаконним нормативно-правовим регулюванням створює «зону надзвичайного нормативного напруження». Необхідно усвідомлювати, що послідовне виконання настанови Стратегії про «перенесення правового регулювання на рівень законів» може мати своїм наслідком як розширення змісту існуючих, так і прийняття цілої низки нових.

Отже, зростання в цьому сегменті законодавчого регулювання енергетичних відносин нормативного напруження логічно ставить питання про кодифікацію такого законодавства на його так би мовити «другому ярусі». Як уявляється такою ключовою кодифікацією і має стати Електроенергетичний Кодекс України. Таким чином, з урахуванням аналізуємих положень завдань законодавчого забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу можна запропонувати наступну чотирирівневу його модель. Перший рівень – Основи енергетичного законодавства України, другий рівень – низка Кодексів України створених за предметним критерієм – виду джерела енергії, третій рівень – утворений двома типами законів України, по-перше, спеціальними законами, що змістовно та юридично підпорядковані тому чи іншому Кодексу і уособлюють найбільш динамічну частину законодавчого регулювання, по-друге, так звані «наскрізні» Закони на Закону України «Про енергозбереження» та перспективного законодавчого акту про транзит енергоносіїв, про екологічну безпеку енергетичної діяльності тощо. На кінець, четвертий рівень має утворювати підзаконне нормативно-правове регулювання, акти якого логічно, змістовно та юридично підпорядковані відповідним Кодексам та Законам України приналежним до другого та третього рівнів законодавчого регулювання енергетичних відносин. Видається, що саме таким чином можна визначити частину базисних завдань законодавчої енергетичної політики держави, які і доцільно було б зафіксувати у відповідному розділі Енергетичної Стратегії України на період до 2030 року.

Електроенергетика – центральний елемент усього народного-сподарського 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 .

Серед основних законодавчих актів, які регулюють електроенергетичний ринок в Україні є: Закони 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 галузі, «Про заходи спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу», що визначає комплекс організаційних та економічних заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу, «Про природні монополії», який визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів, Укази Президента України «Про заходи щодо підвищення ефективності управління електроенергетичним комплексом», «Питання Національної комісії регулювання електроенергетики України», Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство палива та енергетики України» та ін.

Комплекс питань, що стосуються розвитку електроенергетики України, у тому числі оптимізації механізму її державного регулювання в цій сфері, є проблемами, що мають першочергове значення для держави й суспільства, оскільки від ефективності роботи електроенергетики залежить функціонування всіх галузей народного господарства й вирішення багатьох питань соціальної сфери. Слід звернути увагу на ту обставину, що енергетична ефективність економіки в сучасних умовах є одним з важливих показників рівня розвитку держави

Головним в оптимізації роботи електроенергетичної галузі й у виведенні її на належний рівень функціонування є удосконален-

ня організаційно-правового механізму державного регулювання діяльності на ринку електроенергетики, визначення цілей, змісту, завдань та правових засобів такого регулювання, врахування важливих особливостей об'єктів, а також системи суб'єктів організаційно-господарських повноважень та оптимальної моделі взаємодії між ними.

Слід зазначити, що сьогодні великого значення набувають питання не тільки кількісного зростання виробництва електроенергії в Україні, але і питання якісного складу, особливо стану структури виробництва електроенергії, забезпечення генеруючих компаній енергоносіями, впливу на стан навколишнього середовища, 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. *Передумовою формування та вирішення завдань у сфері електроенергетики має стати розроблена і затверджена державою Програма розвитку національної енергетики, як форма закріплення змісту енергетичної політики держави.* Згідно із статтею 10 ГК України, 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.¹ *На наш погляд, наведені приписи ст. 10 ГКУ доцільно доповнити положенням стосовно нового напрямку економічної політики – енергетичної, яка за сучасних умов стає важливою складовою правового господарського порядку у сфері суспільного виробництва продукції, виконання робіт чи надання послуг. Ця позиція, як уявляється, має підтверджуватися економічною стратегією держави, що полягає у необхідності обрання державою курсу економічної політики розрахо-*

¹ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Офіційний вісник України. –2003. – № 11. – Ст. 462.

ваної, як сказано у ч. 2 ст. 9 ГК України, на тривалу перспективу вирішення великомасштабних економічних та соціальних завдань, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства тощо. Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей розвитку економіки країни, 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, нафту та інші сировинні і енергетичні ресурси економічна стратегія має також включати, серед пріоритетних і енергетичні інтереси суб'єктів господарювання, всіх громадян України. Виходячи із різкого зростання суспільно-політичного попиту на дієздатну енергетичну політику держави Кабінет Міністрів України видав Розпорядження від 15 березня 2006 року №145-Р «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року».¹ Названа Стратегія має велике значення для формування і розвитку законодавства України про електроенергетику, а тому вимагає хоча б конспективного розгляду переліку питань – напрямів законотворчої роботи органів держави, до змісту якої входять такі питання: прогнозування балансів паливно-енергетичних ресурсів; стратегія розвитку: ядерної енергетики, вугільної та нафтогазової промисловості; пріоритетні напрями та обсяги енергозбереження, потенціал розвитку нетрадиційних і відновлювальних джерел енергії; загальні екологічні проблеми та шляхи їх розв'язання; гарантування енергетичної безпеки; фінансове забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу; державне управління та регулювання паливно-енергетичним комплексом; структура власності; інтеграція до Європейського Союзу; науково-технічне та кадрове забезпечення; законодавче забезпечення розвитку паливно-енергетичного комплексу. Але слід зазначити, що стратегія - не програма, що зобов'язує органи державної влади до певного алго-

¹ Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. № 145-р. [Електронний ресурс] : Законодавство України : Офіційній веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=145-2006-%F0>.

ритму здійснення організаційно-господарської діяльності, а відтак відсутні суб'єкти що відповідальні за виконання чи невиконання поставлених в стратегії завдань. *Саме тому, необхідно прийняти державну Енергетичну програму розвитку країни, що створює юридичні обов'язки для органів держави та посадових осіб.*

Енергетична політика є різновидом промислової політики, але за своїм значенням має посідати одне з основних місць серед напрямів промислової політики, яка б містила в собі положення енергетичної стратегії та тактики в тому контексті як вони розподілені в ст. 9 ГК України, а саме економічна стратегія – обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення великомасштабних 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, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. Економічна тактика – сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку народного господарства. Згідно із ст. 10 промислова політика є складовим економічної політики. 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, 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 політики, правових форм і засобів їх впливу на економіку, ще не стало предметом окремих досліджень. Як підкреслює Д. В. Задахайло, жодна економічна концепція, навіть за умови, що вона стає панівною в середовищі політичної еліти, не може бути інструментом

реальних економічних перетворень без відповідного законодавчого механізму.¹

Необхідно підкреслити ще один аспект актуалізації проблеми господарсько-правового механізму забезпечення формування та реалізації енергетичної політики. Так, 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 сфері.

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

Не дивлячись на те, що названі загрози національній економічній безпеці стосуються усієї економіки України як такої, 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 одним із основних напрямів державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері є: 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.

¹ Задахайло Д. В. Держава та економічне ринкове середовище: господарсько-правовий контекст / Д. В. Задахайло // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3 (42). – С. 149–161.

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 названі аспекти мають стати важливим чинником формування правової політики в сфері 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 соціального розвитку України» *не передбачені як окремий вид програмної діяльності – програми енергетичного розвитку економіки України*, не дивлячись на постійні посилення державних керівників різних рівнів на кризову ситуацію в цій сфері.¹

Такі програми мають утворювати собою цілісну систему, що складається з їх ієрархії – програм, що включають у 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 повинна бути спрямована не просто на упорядкування господарської діяльності, а розрахована на перспективу отримання системних, синергетичних ефектів.

Україною може бути запозичений і досвід зарубіжних країн щодо управління електроенергетикою, особливо досвід держав

¹ Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

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.

Щодо системного характеру енергетичного законодавства слід зазначити наступне. Системність як відомо є ознакою права і в тому сенсі, що законодавство своєю організацією прагне до відповідності організації права, можна передбачити що і законодавство повинно наслідувати властивість системності, що притаманна праву. Однак такий висновок можна зробити лише щодо високо розвинутих актів законодавства. В першу чергу мова може йти про такі сфери законодавства, що вже здобули рівня розвитку кодифікованих. Адже кодифікація, як найвищий щабель систематизації законодавства і презентує собою на рівні позитивного права таку системну організацію норм. Саме тому слід ставити питання, що енергетичне законодавство, яке є підгалуззю господарського законодавства, досягло того рівня розвитку, оптимізації, щоб поставити питання про його готовність до систематизації у вигляді пропонує мого в літературі Енергетичного Кодексу, а відтак і визнання однією із властивостей цього законодавства – системність.

В контексті формування енергетичного законодавства, як підгалуззі господарського законодавства, виникає питання щодо його внутрішньої структури та потенційної можливості в тому чи іншому обсязі здійснення кодифікаційних робіт.

По-перше, як вже зазначалось енергетичне законодавство включає в себе законодавство про розвідку добування, транспортування, зберігання первинних енергетичних джерел, тобто нафти, газу, вугілля тощо. Воно також включає в себе регулювання процесів генерування електричної енергії, організацію її оптового ринку, передачу на відстань та розподіл споживачам. Предметом законодавчого регулювання енергетичних відносин є також питання експорту електричної енергії, функціонування альтернативної енергетики, тощо.

Слід зазначити, що наведений, спрощений перелік енергетичних відносин об'єктивно свідчить про їх надзвичайну різноманітність. Необхідно враховувати і той факт, що далеко не усі енергетичні джерела використовуються суто в електричній та тепловій енергетиці. Значна частка цих енергоносіїв використовується в хімічній та нафтохімічній промисловості, тощо. Саме тому слід зазначити, що стрижнем енергетичного законодавства є саме електроенергетичне законодавство, предметом якого є не паливно-енергетичний комплекс та відповідні види господарської діяльності, а власне електроенергетичний комплекс, який має абсолютно чітку структуру, утворену кількома типами відповідних суб'єктів господарської діяльності, технічної та збутової інфраструктури, визначений орган державного регулювання (НКРЕ).

Слід визнати, що розвиток законодавства України в сфері електроенергетики, фактично підвів законодавчі зусилля до проблеми кодифікації електроенергетичного законодавства. Мова йде про Закон України «Про електроенергетику», про нормативно-правове визначення статусу НКРЕ, про нормативно-правове закріплення організації функціонування оптового ринку електричної енергії, про закріплення функціонування потужної мережі передачі електроенергії на відстань із відповідним диспетчерським забезпеченням, про врегулювання діяльності обленерго – розподільчих організацій, а також діяльності в сфері експорту-імпорту електричної енергії та енергозбереження.

Але перед тим, як вирішувати питання кодифікації саме електроенергетичного законодавства, що підлягає чіткому внутрішньому структуруванню та системній взаємодії, слід вирішити питання про співвідношення такої гіпотетичної кодифікації в системі господарського законодавства України, яке вже є кодифікованим з моменту прийняття у 2003 році Господарського Кодексу України. Принциповим питання є також те, що у ГК України у главі 30 «Особливості правового регулювання господарсько-торгівельної діяльності» міститься окремий параграф «Енергопостачання», який складається із трьох окремих статей, що визначають самі загальні питання договору електропостачання, окремих його сутнісних умов та правил користування енергією. Необхідно зазначити, що предметом врегульованих

відносин, є не тільки електрична енергія, але і пара, гаряча і перегріта вода.

Таким чином, складається дещо суперечлива ситуація. З однієї сторони, ГК України містить окремі правові норми присвячені регулюванню діяльності щодо енергопостачання. Але ці відносини переважно є господарсько-виробничими, і врегульованими в самих загальних рисах. Практично прогалиною кодифікованого законодавства є, як відносини організаційно господарські, так і поза увагою законодавця в ГК України залишились відносини щодо генерування електричної енергії, функціонування оптового ринку, її купівлі-продажу, передачі такої енергії тощо.

Таким чином виникає питання щодо суттєвого розширення змісту регульованих Кодексом електроенергетичних відносин, і суттєвого збільшення обсягу ГК України, за рахунок фактичної інкорпорації до нього раніше наведених нормативно-правових актів, або створення окремого – підгалузевого Електроенергетичного Кодексу України, що системно-структурно був би пов'язаний з принциповими положеннями ГК України, але окремо і комплексно врегулював би електроенергетичні відносини та відповідну господарську діяльність. Кожен з варіантів кодифікації таких відносин має свої недоліки та переваги.

Втім, вважаємо, що незважаючи на стійку точку зору авторів Господарського Кодексу України, щодо доцільності його трансформації до джерела господарського законодавства яким безпосередньо можуть бути комплексно врегульовані цілі сегменти господарських відносин в національній економіці. Вважаємо однак, якщо уявити собі послідовне виконання поставленої мети, щодо зовнішньоекономічної, інвестиційної, інноваційної, торгівельної діяльності, діяльності на ринках фінансових послуг, правові засади регулювання діяльності в стратегічних галузях національної економіки тощо, уявляється що користування таким надзвичайним за обсягом кодексом буде практично неможливим. Слід враховувати також і проблему динаміки законодавства в більшості сфер господарювання. Вносити численні зміни до Господарського Кодексу України – демонструвати нестабільність правового господарського порядку. А це вже явище, що виходить за межі суто правового явища.

Саме тому вважаємо, що кодифікація електроенергетичного законодавства практично на часі, адже стабілізація організації діяльності в сфері електроенергетики відбулась, вона забезпечує стабільний характер енергопостачання, а до лібералізації оптового ринку купівлі-продажу електричної енергії слід поставитись надзвичайно обережно. Саме тому забезпечення системного характеру функціонування електроенергетичних відносин та застосування електроенергетичного законодавства ставить питання про створення відповідного підгалузевого Кодексу.

Необхідно відверто зазначити, що практика підгалузевих кодифікацій господарського законодавства, наприклад, в сфері торгівельної, інвестиційної, інноваційної, банківської, страхової та інших видів господарської діяльності фактично вже відбувається, або до певної міри вже відбулась, але формально не позначена прийняттям нормативно-правових актів з назвою саме Кодексів або Основ Законодавства України. На наше переконання такий підхід є єдино вірним для збереження універсальної, первісної кодифікації господарського законодавства у вигляді ГК України. Так, він може змінитись змістовно, зосередившись на закріпленні саме базових засад господарського регулювання включаючи зокрема і проблему співвідношення між Кодексами як по-вертикалі – за юридичною силою, так і по-горизонталі – за предметом регулювання.

Кузьміна М.М.

к.ю.н., асистент

кафедри господарського права

Національного університету

«Юридична академія України

імені Ярослава Мудрого»

ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИРОБНИЦТВА ЕНЕРГІЇ З АЛЬТЕРНАТИВНИХ ДЖЕРЕЛ

Паливно-енергетичний комплекс є фундаментом розвинутої економіки держави, рівень його розвитку визначає статус держави на міжнародній арені, її привабливість як партнера. Первинні енергетичні ресурси можуть бути розподілені на такі види як паливо з природних ресурсів, що сформувалися з біомаси в геологічному минулому та поновлювальні енергетичні продукти, які виробляються безпосередньо або опосередковано з потоків постійно доступної сонячної або гравітаційної енергії.

Останнім часом в усьому світі актуальними стають проблеми, пов'язані з використанням енергоресурсів через забруднення навколишнього середовища, вичерпність природних копалин, збільшення цін на енергоресурси при великій долі енергоємних галузей у внутрішньому валовому продукті. Так, на міжнародному рівні розроблено Кіотський протокол до Рамочної Конвенції ООН про зміну клімату (Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change), що являє собою міжнародну угоду, покликану скоротити викиди парникових газів для зниження антропогенного впливу на кліматичні зміни. Зменшення викидів кожна країна може здійснювати за допомогою збільшення ефективності виробництва, зменшення обсягів виробництва, більш раціонального використання енергоресурсів, а також виконання проектів, які призводять до зменшення викидів парникових газів у інших країнах. За світовими стандартами енергетичної безпеки країна може вважатися енергетично незалежною, якщо постачання енергоносіїв з одного джерела не перевищує для країни 25 %.