DOI: 10.32844/2222-5374-2020-106-4-2.15
УДК: 342.9

Миколаєць Д. А.,
здобувач Науково-дослідного інституту
публічного та приватного права

ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ СУЧАСНОГО СТАНУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність статті полягає в тому, що на сьогодні, використання електричної енергії є невід'ємною частиною життя населення та підтримує нормальне виконання державою соціальної функції, функції захисту незалежності та територіальної цілісності. Надзвичайно важливо, щоб адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергії відповідало сучасним соціально-економічним умовам, було незалежним від політичних факторів й особливо поза правових та корупційних. Дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики дозволить з'ясувати рівень відповідності та способи підвищення ефективності дії такого регулювання, його актуальності. У статті зазначено, що, розподіл електричної енергії не був відділений від постачання електричної енергії, що в подальшому призвело до виникнення на одній території декількох енергопостачальних компаній через приватизацію непідконтрольних локальних мереж, які знаходилися на балансі підприємств інших галузей промисловості (наприклад, вугільної та металургійної), або через відчуження за борги мереж, що входили до складу регіональної енергопостачальної компанії. Крім того, визначено методичний інструментарій, що зумовлює рух системи державного регулювання електроенергетичного сектору. Показано що в умовах розвинутого ринку електричної енергії адміністративно-командні методи управління можна застосувати фактично тільки до державних компаній, зокрема НЕК «Укренерго» у частині виділення системного оператора та корпоратизації підприємства, яке буде здійснювати передачу електричної енергії магістральними та міждержавними мережами. Зроблено висновок, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є нестабільним, що викликано процесом його реформування. Позитивними аспектами сучасного стану варто вважати наближення до ринкових умов, все більшого поширення альтернативних та відновлювальних джерел енергетики та законодавче заохочення такої діяльності, було й вдосконалено діяльність вповноважених органів, що особливо стосується адміністративних повноважень та завдань Регулятора. Разом з тим, адміністративно-правове регулювання має бути націлене на забезпечення потреб населення, що особливо використання земель для потреб електроенергетики, ціноутворення, спільної діяльності

вповноважених органів. Варто наголосити, що наявні недоліки адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики можуть бути усунуті лише комплексно й послідовно.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання; державне регулювання; адміністративне законодавство; електроенергетика.

Актуальність теми. На сьогодні, використання електричної енергії є невід'ємною частиною життя населення та підтримує нормальне виконання державою соціальної функції, функції захисту незалежності та територіальної цілісності. Надзвичайно важливо, щоб адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергії відповідало сучасним соціально-економічним умовам, було незалежним від політичних факторів й особливо поза правових та корупційних. Дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики дозволить з'ясувати рівень відповідності та способи підвищення ефективності дії такого регулювання, його актуальності.

Потреба в пристосування адміністративного законодавства у сфері електроенергетики до європейських вимог та стандартів, запровадження ринку електроенергетики, існування загроз для незалежності та стабільності електроенергетики призвели до того, що адміністративно-правове регулювання відносин у даній сфері є доволі неоднорідним та має, як негативні, так й позитивні сторони. Виявлення недоліків сучасного стану направлене на встановлення причин неефективного адміністративно-правового регулювання, виявлення прогалин та колізій, а отже й шляхів їх вирішення в межах досягнення спільної цілі. Зі свого боку, з'ясування переваг сучасного стану вказуватиме на ті аспекти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, що важливо зберегти в процесі реформування й продовжити їх розвиток.

Стан дослідження. Варто зауважити, що питання переваг та недоліків сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України є малодослідженим. Однак, окремі його аспекти було опрацьовано такими науковцями як: М.С. Блохіна, Д.Л. Вітюк, О.Л. Волошин, М.Я. Гвоздь, А.Ю. Дейна, І.І. Дороніна, Н.В. Кузьминчук, С.В. Майстро, В.В. Мушенюк, С.Р. Пляцко, Т.В. Сак, Б.В. Слупський, Д.К. Ткач, І.Л. Трофімов, В.Ю. Улида, М.К. Шапочка.

Виклад основного матеріалу. І.І. Дороніна позитивно оцінює розмежування законодавством понять «альтернативні» та «відновлювальні» джерела енергії, встановлення принципів функціонування ринку електроенергетики, заохочення державою використання альтернативних принципів електроенергетики й застосування «зеленого» тарифу. Однак, проблемою є відсталість українського законодавства від законодавства ЄС. Останнє ж динамічним, а значить України завжди «наздоганятиме» його й не матиме такого ж рівня якості законодавства [1, с. 40]. Стимулювання розвитку «зеленої» енергетики за допомогою адміністративно-правового регулювання є доволі позитивним з огляду на її перспективність в екологічному та економічному аспектах. Разом з тим, важливо дотримуватися балансу між заохоченням інвестиційної діяльності в даній сфері та потребами споживачів щодо ціни електроенергії та способів її використання. Відповідно, адміністративно-правове регулювання має гарантувати баланс між інтересами

різних суб'єктів у відносинах в сфері електроенергетики, а також усувати можливості до зловживання в даній сфері.

Можна резюмувати, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики має ряд переваг, так й значний перелік недоліків.

До переваг сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики належать наступні:

1) адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики відбувається у відповідності до довготривалої державної стратегії розвитку цієї галузі;

2) адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики заохочує до використання альтернативних та відновлювальних джерел енергії.

Ще однією перевагою сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є заохочення використання альтернативних та відновлювальних джерел енергії. Заохочення відбувається завдяки законодавчому закріпленню пільгових умов ведення підприємницької діяльності. Найперше, це завдяки створенню «зеленого тарифу», яким відповідно до Закону України «Про альтернативні джерела електроенергії» є спеціальний тариф за яким «закуповується електроенергія, що була виготовлена на об'єктах електроенергетики з альтернативних джерел енергії» [2]. Тобто, суб'єктам господарювання, що використовуються у своїй діяльності альтернативні джерела енергетики, тобто є генеруючими компаніями гарантується придбання державою електроенергії за конкурентними цінами. Відповідно, зменшується ризиковість інвестиційної діяльності та можливо чітко прогнозувати її прибутковість.

Ще одним заходом заохочення є Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії» [3], який передбачає звільнення від сплати ПДВ операцій щодо ввезення в Україну технічних приладів (вітроенергетичних установок, сонячних фотоелектричних панелей, інверторів), які забезпечують виготовлення електроенергії з альтернативних джерел. Таким чином, зменшуються й витрати, що необхідні для початку підприємницької діяльності, а отже й можливість збільшити її обсяги та конкурувати з більшими підприємствами.

Тож, сутністю даної переваги сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики можна вважати застосування норм адміністративного права для полегшення процесу переходу до ринкових умов, зменшення екологічної шкоди від теплелектростанцій та поширення альтернативних джерел енергетики. Разом з тим, адміністративно-правове регулювання має забезпечувати збалансованість даного вектору розвитку із соціальними потребами населення щодо формування цін та екологічної доцільності використання на різних територіях.

Окремо слід дослідити діяльність Координаційного центру, який регулюється Постановою КМУ «Про утворення Координаційного центру із забезпечення запровадження нового ринку електричної енергії», ч. 3 якої до завдань даного центру зараховано «сприяння узгодженню дій органів

публічної влади та організацій щодо створення ринку електричної енергії; створення пропозицій й рекомендацій щодо запровадження ринку електроенергії; проведення контролю за заходами щодо запровадження нового ринку електроенергії» [4].

Варто зауважити, що Координаційний центр є лише дорадчим органом, а тому реальних повноважень щодо контролю або ж хоча б доступу до реальної інформації про стан запровадження нового ринку електроенергії немає. Аналогічна ситуація стосується завдання щодо сприяння узгодженню чи створенню пропозицій, які матимуть лише рекомендаційний характер, а отже й не обов'язкові до застосування. Важливо наголосити, що навіть у даному випадку, координація не охоплює діяльність усіх органів публічної влади, що діють у сфері електроенергетики.

Також, ст. 6 Закону України «Про енергозбереження» встановлює, що «для проведення координації дій в сфері енергозбереження розробляються державні, регіональні та місцеві цільові програми» [5].

Наявність цільових програм та особливо коли вони узгоджені між собою на усіх рівнях однозначно є позитивним кроком на шляху до розвитку правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в контексті євроінтеграції. Цільові програми дозволяють конкретизувати заходи та засоби, які використовуються вповноважені органи в ході своєї діяльності, сформувати завдання й мету такої діяльності.

Відповідно до ст. 149–150 Земельного кодексу України визначає компетенцію органів публічної влади щодо вилучення земельних ділянок для суспільних потреб та встановлює обмеження лише щодо «особливо цінних земель», якими варто вважати «землі природно-заповідного фонду, торфовища, де торф залягає більше, ніж на один метр, землі науково-дослідницьких установ, чорноземи, темно-сірі опідзолені, бурі гірсько-лісові, коричневі, дерево-підзолисті суглинкові ґрунти, що є у складі земель сільськогосподарського призначення». В останньому випадку, вилучення їх для використання під об'єкти електроенергетики можливо за рішенням Верховної Ради України, що є основним засобом гарантування їх збереження. Зміна цільового призначення землі, як і вилучення її для суспільних потреб може пояснюватися зміною її властивостей, втратою родючості. Однак, землі для розміщення об'єктів альтернативної енергетики повинні обиратися за залишковим принципом, коли для інших потреб їх неможливо використати.

І.Л. Трофімов, досліджуючи проблеми використання й утилізації сонячних батарей, вказує на те, що в їх складі знаходяться отруйні речовини, такі як кадмій, галій, миш'як чи свинець, а потреба в їх очищенні від пилу та забруднень спрощує поширення таких елементів на землях розташування [6, с. 3]. Тобто, шкода для земель, які використовувалися для розташування сонячних батарей, після 30–50 років їх експлуатації, може бути невиправною. Таким чином, адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики щодо заохочення інвестиційної діяльності й розвитку альтернативних й відновлювальних джерел електроенергетики не повинно становити загрозу для інших суспільних потреб щодо збереження природних властивостей ґрунту, що особливо стосується земель сільськогосподарського призначення.

Можна резюмувати, що сутністю недоліку щодо прогалин в адміністративно-правовому регулюванні статусу земель для розміщення об'єктів альтернативної енергетики є відсутність чіткого та прозорого

механізму зміни призначення землі та її вилучення для суспільних потреб. Найбільш доречним способом розв'язання такої проблеми можливо вважати створення окремого переліку заборон щодо розташування об'єктів альтернативної електроенергетики навіть на тих землях, призначення яких було змінено із сільськогосподарських, рекреаційних, оздоровчих, лісгосподарських, навіть якщо такі зміни були проведені неодноразово. Також, варто закріпити на рівні адміністративного законодавства переваги для тих суб'єктів інвестиційної діяльності в сфері електроенергетики, що розташовують свої об'єкти на землях, що постійно були непридатні для їх використання в інших цілях, наприклад, на пагорбах чи в горах, що відповідає міжнародній практиці.

Недоліком сучасного стану адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є недостатній рівень захисту прав споживачів в умовах створення нового ринку електроенергії. Процес євроінтеграції визначає потребу в пристосування національної моделі виробництва, розподілу та постачання електроенергії до європейської, що передбачає ряд значних змін, як у функціонування суб'єктів господарювання, так їх відносин із кінцевими споживачами (побутовими та непобутовими). Варто зауважити, що тривалий час в Україні діє модель «єдиного покупця». Д.К. Ткач, описує дану модель, як таку, що діє завдяки розподілу на рівні: генеруючої компанії, що виробляє електроенергію, державного підприємства, яка викупляє таку електроенергію та продає її державним чи незалежним постачальникам, які уже надають електроенергію споживачам [7, с. 48]. Проблемою такого підходу є відсутність конкуренції, а отже й прагнення у суб'єктів забезпечити максимальну якість послуг за мінімальну ціну. Крім того, у даному випадку, збільшується адміністративно-правове регулювання поведінки суб'єктів відносин у сфері електроенергетики за допомогою імперативних методів, що також не відповідає європейській практиці.

Однак, останні зміни до Закону України «Про ринок електричної енергії» [8] щодо запровадження процедур торгів електроенергією «на добу наперед», «явного аукціону», дію трейдерів та гарантованих покупців вказує на позитивні зміни в адміністративно-правовому регулюванні, його пристосуванні під умови ринку, що підкреслюється цілями енергетичної стратегії. Тобто, основним напрямом адміністративно-правового регулювання є відносини суб'єктів господарювання між собою та із державними органами у сфері електроенергетики. Однак, поза увагою залишаються права споживачів, у яких відсутнє будь-яке законодавче забезпечення. Б.В. Слупський наголошує, що перехід від моделі «єдиного покупця» до моделі «конкуренції на оптовому ринку» є найбільш не вигідною саме для споживача через підвищення ціни на електроенергію. При чому, рівень підвищення неможливо спрогнозувати попередньо. Крім того, збільшуються витрати на організацію ринку та створення спеціальних адміністративно-управлінських структур, коли самі виробники електроенергії отримуватимуть надприбуток через надлишок виробництва. Хоча потенційно ціна під впливом конкуренції нормалізується [9, с. 5]. Тобто, перехідний період до становлення повністю вільного та конкурентного ринку електроенергії є найбільш небезпечним для споживачів, оскільки витрати на електроенергію, яка є необхідною для реалізації усіх побутових

потреб та природних прав людини можуть не відповідати економічним та соціальним можливостям населення. Особливо небезпечним така ситуація є в умовах гарантованого викупу державою електроенергії за конкретною та незмінною ціною, витрати на яку впливатимуть на формування ціни. Відповідно, завдання адміністративно-правового регулювання забезпечити ефективну дію механізму захисту прав споживачів електроенергії. Такий захист має включати, як заходи соціального забезпечення щодо субсидіювання, надання пільг для особливо вразливих категорій населення, так й заходи щодо попередження протиправних дій з боку суб'єктів господарювання щодо недобросовісної конкуренції, демпінгу ціни чи навпаки створення монополій на вільному ринку.

Отже, на основі проведеного дослідження, можливо зрозуміти, що сучасний стан адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є нестабільним, що викликано процесом його реформування. Позитивними аспектами сучасного стану варто вважати наближення до ринкових умов, все більшого поширення альтернативних та відновлювальних джерел енергетики та законодавче заохочення такої діяльності, було й вдосконалено діяльність вповноважених органів, що особливо стосується адміністративних повноважень та завдань Регулятора. Разом з тим, адміністративно-правове регулювання має бути націлене на забезпечення потреб населення, що особливо використання земель для потреб електроенергетики, ціноутворення, спільної діяльності вповноважених органів. Варто наголосити, що наявні недоліки адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики можуть бути усунуті лише комплексно й послідовно.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дороніна І. І. Нормативно-правове забезпечення розвитку відновлюваної енергетики в Україні. *Механізми державного управління*, 2020. № 1 (44). С. 31–43
2. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електроенергії з альтернативних джерел енергії: Закон України від 04.06.2015 № 514-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2015. № 33. С. 1664.
3. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики України: Постанова Кабінету Міністрів від 17.06.2020 № 507. *Офіційний вісник України*. 2020. № 52. С. 32.
4. Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1994. № 30. С. 283
5. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2021 роки: Постанова Кабінету Міністрів від 01.03.2010 № 243. *Офіційний вісник України*. 2010. № 16. С. 116.
6. Ткач Д. К. Сучасний стан паливно-енергетичного комплексу України. *Вчені записки університету "КРОК"*, 2018. Вип. 4. С. 45–51.
7. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2017. № 27–28. С. 9.

8. Слупський Б. В. Основні моделі ринків електроенергетики та особливості їх державного регулювання: порівняльний аналіз. URL: <https://cutt.ly/CkBZSKv>.

9. Про Комплексну державну програму енергозбереження України: Постанова Кабінету Міністрів від 05.02.1997 № 148. *Офіційний вісник України*. 1997. № 6. С. 90.

D. Mykolaiets

ADVANTAGES AND DISADVANTAGES OF THE CURRENT STATE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ELECTRICITY IN THE CONDITIONS OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

The relevance of the article is that today, the use of electricity is an integral part of life and supports the normal implementation of the state social function, the function of protecting independence and territorial integrity. It is extremely important that the administrative and legal regulation of relations in the field of electricity meets modern socio-economic conditions, is independent of political factors and especially outside the legal and corrupt. The study of the current state of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity will clarify the level of compliance and ways to improve the effectiveness of such regulation, its relevance. The article states that the distribution of electricity was not separated from the supply of electricity, which later led to the emergence of several energy supply companies in one area through the privatization of uncontrolled local networks, which were on the balance of enterprises in other industries (eg coal and metallurgy) , or through the alienation for debts of networks that were part of the regional energy supply company. In addition, methodological tools have been identified that determine the movement of the system of state regulation of the electricity sector. It is shown that in the conditions of the developed electricity market administrative-command management methods can be applied in fact only to state companies, in particular NEC «Ukrenergo» in terms of allocation of system operator and corporatization of the enterprise, which will transmit electricity through main and interstate networks. It is concluded that the current state of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity is unstable, which is caused by the process of its reform. Positive aspects of the current situation include approaching market conditions, increasing proliferation of alternative and renewable energy sources and legislative encouragement of such activities, and the activities of authorized bodies have been improved, especially with regard to the administrative powers and tasks of the Regulator. At the same time, administrative and legal regulation should be aimed at meeting the needs of the population, especially the use of land for electricity, pricing, joint activities of authorized bodies. It should be emphasized that the existing shortcomings of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity can be eliminated only comprehensively and consistently.

Keywords: administrative and legal regulation, state regulation, administrative legislation, electricity.