

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ ГАЛУЗІ В УКРАЇНІ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORKS OF ENERGY SUPPLY IN UKRAINE

Тімашов В.О., д.ю.н.,  
професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права  
Київський національний торговельно-економічний університет

Стаття присвячена аналізу адміністративно-правових засад функціонування ринку енергетичної галузі в Україні. Досліджено нормативно-правову базу, що регламентує діяльність цього важливого сектору економіки. Виокремлено проблемні питання, наявні в адміністративно-правовому механізмі регулювання енергетичної галузі. За результатами аналізу сформульовано низку висновків та пропозицій, спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання енергетичного ринку.

У статті також досліджено форми державного управління в енергетичній сфері, що використовуються в інших країнах і певною мірою залежать від умов функціонування, ступеня вертикальної та горизонтальної інтегрованості, повноти запровадження ринкових відносин. Проаналізовано роль держави в регулюванні ринку енергетики. Досліджено міжнародне законодавство та законодавство певних країн в аспекті адміністративно-правового регулювання ринку енергетичної енергії. Підсумовано основні адміністративно-правові заходи країн – членів ЄС щодо енергетичного ринку, які потрібні для вступу в ЄС та подальшого перебування в ЄС. Визначено, що застосування адміністративно-правових засобів щодо регулювання діяльності монополій в деяких країнах відбувалося під впливом історичних процесів формування та розвитку економік різних країн. Тому великий відсоток країн Європи мають схожі вектори розвитку під час застосування різних механізмів регулювання ринків електричної енергії. Аналіз досвіду таких країн свідчить про те, що є необхідність створення державного незалежного органу, що буде адмініструвати ринок природних монополій, в тому числі і ринок електроенергії.

Зазначено, що інтеграція України в європейський енергетичний ринок вимагає виконання умов Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в частині змін до законодавства щодо природних монополій, в тому числі електроенергії.

Досвід Європейського Союзу у сфері регулювання ринку електроенергії має використовуватися для забезпечення максимальної конкурентоспроможності між суб'єктами природних монополій і державою та оптимізації адміністративно-правового механізму управління енергетичною галуззю.

На основі дослідження сформульовано пропозиції та способи вирішення найбільш актуальних питань щодо вдосконалення правового регулювання в енергетичній сфері.

**Ключові слова:** ринок енергії, природна монополія, механізм державного управління в енергетичній сфері, адміністративно-правове регулювання, європейський енергетичний ринок.

The article is devoted to the analysis of administrative and legal bases of functioning of the energy market in Ukraine. The normative-legal base, which regulates the activity of the energy market, has been studied. The problematic issues that are present in the administrative and legal mechanism of energy regulation are highlighted. Based on the analysis, it formulated a number of conclusions and proposals aimed at improving the administrative and legal regulation of the energy market.

The paper examines the forms of public administration in the energy sector used in countries around the world and which to some extent depend on the operating conditions, the degree of vertical and horizontal integration, the degree of market relations. The main role of the state in regulating the energy market is analyzed. International legislation and the legislation of individual countries on the administrative and legal regulation of the energy market have been studied. The main administrative and legal measures of the EU member states regarding the energy market before joining the EU and subsequent stay in the EU are summarized. It is determined that the use of administrative and legal means to regulate the activities of monopolies in foreign countries is due to the historical development of economic relations. The vast majority of European countries have common approaches, but use different means to regulate electricity and utilities markets. The experience of these countries shows that for the optimal and effective implementation of antitrust law, including legislation governing the activities of natural monopolies, it is necessary to create a special regulatory body or system of bodies.

It is stated that the integration of Ukraine into the European energy market and the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU necessitates regulatory changes in the areas of natural monopolies that directly affect the welfare of the population and ensure the public interest. The EU experience can be used to identify opportunities to reform the administrative and legal regulation of markets that are in a state of natural monopolies, by stimulating competition in their individual segments and ensuring transparency in relations between natural monopolies and the state.

Based on the researched materials, proposals and ways to address the most pressing issues of improving legal regulation in the energy sector were formulated.

**Key words:** energy market, natural monopoly, mechanism of public administration in energy spheres, administrative and legal regulation, European energy market.

**Постановка проблеми.** Природні монополії є однією із найважливіших ресурсів держави, які за умови ефективної політики держави можуть забезпечувати ріст економіки та підвищувати добробут населення. На цей час одним із гострих питань в Україні залишається цінова політика тарифів на електричну енергію. Вбачаючи, що енергетична галузь регулюється державою, отже, до її пріоритетних завдань можна віднести боротьбу та протидію корупції в цій галузі, створення привабливого клімату для ринку електроенергії, формування ефективного адміністративно-правового механізму регулювання ринку електроенергії через підтримання балансу між приватним підприємницьким інтересом суб'єктів природних монополій та інтересу суспільства.

На цьому етапі законодавча база в Україні не є до кінця сформованою, частина законів суперечать один іншому,

а деякі статті і зовсім визнані неконституційними. Не до кінця сформованим також залишається ряд регуляторних органів, які повинні забезпечувати діяльність суб'єктів природних монополій. Вдосконалити та оптимізувати природних монополій і засоби адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій. Для уникнення колізій та адаптації вітчизняного законодавства до норм Європейського Союзу слід прийняти ряд нормативно-правових актів, що органічно повинні гармонізувати українське законодавство у сфері регулювання природних монополій та положень Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Ці проблеми зумовлюють актуальність та вибір дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Фундаментальною базою дослідження стали праці таких вітчизняних і зарубіжних вчених, як В.Б. Авер'янов,

О.Ф. Андрійко, О.В. Безух, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, А.Г. Бобкова, Т.В. Бондар, В.В. Галушко, Б.В. Дерев'яно, В.А. Дерезь, О.М. Єшук, І.О. Ієрусалімов, Т.О. Коломоєць, А.Я. Курбатов, В.П. Нагребельний, П.М. Павлик, О.П. Поцерковний, А.А. Пухтецька та інші.

**Метою і завданням статті** є аналіз адміністративно-правового регулювання енергетичної сфери в Україні та на основі зроблених висновків, формування пропозицій щодо її оптимізації та адаптації до вимог ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** За останні декілька років у сфері ринку світової енергетики проходять масштабні та кардинальні зміни. Ці зміни пов'язані із швидким розвитком прогресу та розвитком технологій, винайденням альтернативних видів енергії, що своєю чергою призводить до відмови від архаїчних моделей великих виробників, неефективних енергомереж, домінування несправедливої конкуренції на енергетичних ринках та переходу до нових моделей, які включають в себе такі елементи, як сприятливе та об'єктивне конкурентне поле, рівність розвитку всіх видів виробництва енергії, створення нових маршрутів постачання паливно-енергетичних ресурсів. Поштовхом до цього послужили і реалізації положень Паризьких угод в контексті адаптації до зміни клімату, що призвело до використання низьковуглецевих джерел у поєднанні із застосуванням технічних засобів із найвищими коефіцієнтами перетворення енергії та автоматизації виробництва енергії шляхом запровадження інтелектуальних систем (smart energy).

Погоджуємося із думкою Г.Л. Рябцева який наголошує, що для того щоб гідно відповісти на зумовлені цими змінами виклики, національна енергетика має бути трансформована з дотаційного й проблемного в економічно прибутковий, конкурентний і гнучкий сектор економіки, що дозволить реалізувати нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки, виробництва, трансформації, постачання і споживання паливно-енергетичних ресурсів [1].

Як влучно зазначає Р.І. Раїмов, правовий статус органів, які здійснюють адміністративно-правове регулювання функціонування цих ринків, механізми їхньої взаємодії, адміністративно-правові засоби впливу та питання співвідношення публічного і приватних інтересів під час їх застосування до діяльності суб'єктів природних монополій не здобули належного теоретичного визначення і обґрунтування. Невирішеність зазначених питань не в останню чергу зумовлюється недосконалістю правового регулювання, нестабільністю та неефективністю системи органів, які забезпечують державне регулювання в цій сфері, створює умови для зловживань і не сприяє належному задоволенню потреб споживачів у товарах та послугах, що виробляються (надаються) суб'єктами природних монополій [2, с. 1].

Всі країни з розвинутою економікою займалися державним регулюванням природних монополій, шляхом створення ефективної нормативної бази та ряду регуляторних органів. Енергетична галузь вимагає специфічної державної регуляторної політики, з урахуванням особливостей виробництва та розподілу енергоресурсів.

Як зазначив І.А. Франчук, «діяльність держави з регулювання енергетики має бути спрямована не на боротьбу з природною монополією, а на усунення неефективної конкуренції на ринках певного типу, оскільки транспортування енергії є сферою винятковою, і з погляду економіки винятковість означає виведення окремих сфер господарювання з-під впливу суто ринкових конкурентних механізмів саморегулювання» [3, с. 97].

Енциклопедія державного управління визначає різні форми державного управління енергетичної галузі залежно від виду економіки (планова або ринкова), виду власності (державна або приватна), моделей ринкових від-

носин (монополія чи конкуренція на оптовому або на роздрібних ринках) [4, с. 498].

Погоджуємося з думкою Б.В. Слупського та Б.А. Малюська, які виділяють наступні основні форми державного управління у сфері енергетики:

1) пряме державне управління. Ця форма управління передбачає максимальне управління державою певної галузі через наявність відповідного міністерства або відомства. До відання такого органу належать створення нормативно-правової бази, прогнозування фінансових показників, вироблення програми залучення інвестицій та розподіл доходів від галузі;

2) державне управління через державну корпорацію. Така форма передбачає створення державної компанії, у віданні якої знаходяться питання ефективного управління ресурсами з відносною самостійністю, але основні питання залишаються за самою державою;

3) державне регулювання і нагляд за функціонуванням електроенергетики. Найбільш ліберальна форма управління, яка застосовується, тоді, коли всі або частина підприємств у цій галузі є приватною власністю. За такої форми управління приватним підприємствам надана максимальна самостійність в ухваленні рішень. Держава здійснює нагляд за безпековим складником та наглядом за додержанням закону суб'єктами монополій. Така форма часто використовується на ринках електроенергії Європейського Союзу [5].

Аналіз країн Європейського Союзу показує, що на національному рівні було створене нормативно-правове забезпечення, що стало фундаментом для подальшого реформування й розвитку енергосистеми.

Європейська Комісія прийняла ряд рішень задля розв'язання проблем транскордонної мережі та інтеграції країн – членів ЄС до ринку електроенергії. Однак пріоритетним залишаються права країн – членів ЄС щодо створення національного законодавства за умови, що воно не буде суперечити транскордонній торгівлі енергетичними ресурсами.

У країнах Західної Європи є багаторічна практика створення та застосування національних правил функціонування й планування розвитку енергосистем, розроблення та прийняття національних мережевих кодексів і правил [6, с. 154].

Б.В. Слупський виділяє такі форми впливу державного нагляду та регулювання ринків електроенергетики:

1) забезпечення нормативної та правової бази функціонування ринків;

2) заходи із захисту і заохочення конкуренції, податки і субсидії;

3) регулювання цін (тарифів);

4) ліцензування суб'єктів господарювання;

5) регулювання кількості товару (квотування) на ринку;

6) встановлення загальнообов'язкових правил з виробництва, передачі, розподілу і споживання електричної енергії тощо [7, с. 279].

Так, у Великобританії енергетична сфера регулюється Системним кодексом (Grid Code), який складається із: Кодексу планування; Умов технологічного приєднання; Кодексу оперативного управління; Кодексу балансування; Кодексу реєстрації даних; Загальних умов [8].

Такі кодекси прийняті й у ряді інших країн. Ці кодекси різних країн відрізняються, серед іншого, співвідношенням технічних і комерційних правил. Кодекси Великобританії та Румунії мають спрямованість на технічні аспекти енергетичної сфери, а мережеві кодекси Казахстану, Росії спрямовані на економічний складник, наприклад, торгівлю електроенергією [6].

Поділяємо думку Я.І. Олійника, який дослідив досвід зарубіжних країн та встановив, що в розділах мережевих кодексів повинні бути врегульовані такі питання, як належний рівень та умови підключення нових спожива-

чів до електромереж різних рівнів напруги, оптимальне розв'язання основних проблемних питань споживача, а саме розмір плати за потужність та мінімізація кількості процедур і часу, необхідних для підключення [9, с. 13].

В Україні правову основу функціонування ринку електричної енергії становлять Закони України «Про ринок електричної енергії», «Про альтернативні джерела енергії», «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про природні монополії», «Про захист економічної конкуренції», «Про охорону навколишнього природного середовища», міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Концепція вдосконалення державного регулювання природних монополій від 27 вересня 2007 р. № 921/2007, Енергетична стратегія України на період до 2 035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» від 18 серпня 2017 р. № 605-р та інші нормативно-правові акти України.

Енергетична галузь є однією із найпріоритетніших напрямів розвитку для подальшого розвитку економіки України. Вектор розвитку було надано із прийняттям та схваленням Урядом у 2017 р. Енергетичної стратегії України до 2035 року [10]. Ця стратегія стала поштовхом до переходу від старої моделі розвитку на європейську модель, яка включає в себе рівні можливості для розвитку всіх видів виробництва енергії.

**Висновки.** Налагодження співробітництва на ринку енергетики з ЄС є одним із основних напрямів діяльності України в міжнародному просторі. Таке співробітництво може бути досягнуто шляхом активної участі України у міжнародних заходах для розв'язання спільних проблем шляхом прийняття узгоджених рішень, стабільності енергетичної взаємодії, налагодження партнерських стосунків в енергетичній сфері для подальшої мінімізації ризику енергетичної кризи та створення міжнародної системи енергетичної безпеки.

Основними напрямками державної політики в енергетичній сфері мають стати:

- захист національних інтересів у енергетичній сфері з урахуванням дотримання міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких дала Україна;

- вироблення стратегії для максимального збереження енергетичної самодостатності, а саме вдосконалення та модернізація вітчизняної енергетичної галузі з акцентом на використанні низьковуглецевих джерел і технологій із найвищими коефіцієнтами перетворення енергії;

- диверсифікація енергетичної галузі шляхом створення партнерських відносин з країнами ЄС;

- приведення національного законодавства у енергетичній сфері до стандартів ЄС;

- посилення контролю та відповідальності органів державної влади, які здійснюють адміністрування в енергетичній сфері.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Рябцев Г.Л. Актуальні виклики та загрози енергетичній безпеці України. URL: [http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111Zagrozi--AZ-\(fin\)-40cb6.pdf](http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111Zagrozi--AZ-(fin)-40cb6.pdf).
2. Раїмов Р.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг. автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми. 2019 р. 20 с. URL: [https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/77751/1/avtoref\\_Raimov.pdf](https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/download/123456789/77751/1/avtoref_Raimov.pdf).
3. Франчук І.А. Особливості державного регулювання енергетики в ринкових умовах. *Вісн. НАДУ*. 2008. № 4. С. 91–98.
4. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / под общ. ред. В. К. Егорова ; отв. ред. И.Н. Барцин. Москва : Изд-во РАГС. 2008. Т. 1. 552 с.
5. Слупський Б.В., Малюська В.А. Форми та методи державного управління електроенергетичною галуззю. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12SBVUEG.pdf>.
6. Грудницька С.М., Руденко Л.Д. Правове регулювання ринків електричної енергії в Україні та інших країнах: порівняльно-правовий аналіз. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право»*. № 5. Ужгород. 2018 р. С. 153–157. URL: [http://www.pap.in.ua/5\\_2018/42.pdf](http://www.pap.in.ua/5_2018/42.pdf).
7. Слупський Б.В. Сучасні форми та методи державного регулювання ринків електроенергії. Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту : європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15–16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С.М. Серьогіна. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 278–280.
8. Синюгин В. Ю. Международный опыт реформирования электроэнергетики. РАО «ЕЭС России». 2003. 16 с. URL: <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/foreign/mo/England.pdf>.
9. Олійник Я.І. Економічне регулювання ринку електроенергії України : автореферат дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03. Львів, 2013. 20 с.
10. Загрози у сфері енергетичної безпеки та їхній вплив на стан національної безпеки: моніторинг реалізації Стратегії національної безпеки України : аналіт. записка. URL: <http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111Eco-Threats-Ivaniuta-2019-3040a.pdf>.