

УДК 351.824.11

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.9>

В. В. Мушенко, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету

В. О. Тімашов, доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Київського національного торговельно-економічного університету

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ ЗМІСТУ ЦІЛЬОВОГО БЛОКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ РИНКУ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено питанням правового регулювання відносин у сфері виробництва та розподілу електричної енергії в Україні на сучасному етапі формування ринкової економіки. Розглянуто нормативно-правову базу адміністративного регулювання з урахуванням ієрархії нормативно-правових актів, а також основні методи адміністративно-правового регулювання в досліджуваній галузі. У статті з урахуванням наукових поглядів учених проаналізовано зміст цільового блоку адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування ринку електричної енергії. Визначено важливі складові елементи адміністративно-правового статусу. З урахуванням аналізу норм національного законодавства розкрито мету (цілі) діяльності, основні завдання та функції органів публічного адміністрування ринку електричної енергії. Обґрунтовано необхідність структурних перетворень у досліджуваній галузі, а також пропонується певне коригування окремих механізмів реформування електроенергетики, запропонованих урядовим пакетом законів, спираючись на аналіз чинного законодавства України, а також загальноекономічну ситуацію в електроенергетиці.

У статті зроблено акцент на системі правового регулювання майнових відносин в електроенергетичній галузі, і особлива роль відводиться публічній регламентації. Зазначено, що майновим відносинам на оптовому ринку виробництва й розподілу електроенергії характерна підпорядкованість одного суб'єкта правовідносин іншому, що, у свою чергу, властиво публічним майновим відносинам, цивільстичне регулювання застосовується лише в тих випадках, коли відповідні відносини не врегульовано адміністративним законодавством.

У статті на основі аналізу ролі та місця органів виконавчої влади, які здійснюють свої повноваження у сфері регулювання ринку виробництва і розподілу електроенергії, розглядається організація системи і структури державних органів виконавчої влади, що діють у зазначеній сфері.

Ключові слова: статус, адміністративно-правовий статус, ринок електричної енергії, орган публічного адміністрування.

V. V. Mushenok, V. O. Timashov. Theoretical and legal research of the content of the target block of administrative and legal status of the public administration bodies of electric power market of Ukraine

The article is devoted to the issues of legal regulation of relations in the field of production and distribution of electricity in Ukraine at the present stage of market economy formation. The normative-legal base of administrative regulation is considered taking into account the hierarchy of normative-legal acts, as well as the main methods of administrative-legal regulation in the researched branch. The article, taking into account the scientific views of scientists, analyzes the content of the target block of the administrative and legal status of the public administration of the electricity market. Important components of the administrative and legal status are identified. Taking into account the analysis of the norms of the national legislation, the purpose (goals) of activity, main tasks and functions of the bodies of public administration of the electricity market are revealed. The necessity of structural transformations in the researched branch is substantiated, and also certain adjustment of separate mechanisms of reforming of the electric power offered by the governmental package of laws, being based on the analysis of the current legislation of Ukraine, and also a general economic situation in electric power is offered.

The article emphasizes the system of legal regulation of property relations in the electricity sector and special importance is given to public regulation. It is noted that property relations in the wholesale market of electricity production and distribution are characterized by subordination of one legal entity to another, which in turn is inherent in public property relations, civil regulation is applied only in cases where the relationship is not regulated by administrative law.

The article, based on the analysis of the role and place of executive bodies exercising their powers in the field of regulation of the electricity production and distribution market, considers the organization of the system and structure of state executive bodies operating in this area.

The theoretical significance of this article lies in the study of a wide range of issues characterizing the position of administrative science in relation to the problems of state regulation of the electric power industry as a basic branch of

© В. В. Мушенко, В. О. Тімашов, 2020

the economy, which makes a significant contribution to the study of problems associated with improving the efficiency of administrative regulation of relations in the production market and distribution of electrical energy. Conclusions, suggestions and recommendations summarize and complement scientific knowledge about the nature of state regulation, its role and place in the general system of legal relations. The provisions formulated in the study can be used in the development and implementation of a public energy policy, in the process of norm-setting, law enforcement, scientific and educational activities.

The practical significance of the study lies in proposals aimed at improving management activities in the electric power industry, as well as increasing the efficiency of administrative and legal regulation of the market for the production and distribution of electric energy.

Key words: status, administrative and legal status, electricity market, public administration body.

Постановка проблеми. Зміна економічних умов, що спостерігаються у світі та Україні зокрема, зумовлює необхідність удосконалення правового регулювання різних сфер національної економіки (зокрема, електроенергетики), приведення правового забезпечення у відповідність до сучасних ринкових умов. Слід зазначити, що наведена сфера національної економіки включає в себе значну частину інфраструктури, функціонування якої забезпечує потреби споживачів електричною енергією.

Починаючи з 1 липня 2019 року в Україні запроваджено новий ринок електричної енергії, основну функцію якого можна охарактеризувати як забезпечення балансування в реальному часі обсягів виробництва/імпорту і споживання/експорту електричної енергії. Водночас така важливість виконуваних ринком електричної енергії функцій зумовлює необхідність належного регулювання щодо нього з боку, зокрема, держави. Сьогодні законодавство передбачає декілька державних органів, що здійснюють адміністративно-правове регулювання ринку електричної енергії за кількома напрямками. Це такі органи, як Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державна інспекція енергетичного нагляду України тощо.

Однак доводиться стверджувати, що сьогодні, попри наявність значної кількості нормативних актів щодо адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії, у цій сфері наявна значна кількість проблем правового регулювання. Лише деякими з них можна назвати суперечливість правового регулювання статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як суб'єкта адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії, недостатню урегульованість прав Державної інспекції енергетичного нагляду України, відсутність чітких критеріїв призначення представників контролюючих органів, що проводять відповідні перевірки тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній науці адміністративного права проблеми правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії спеціально не досліджувались, а той обсяг, в якому це питання досліджено, уявляється недостатнім. Зокрема, загальні питання адміністративно-правового регулювання функціонування суб'єктів природних монополій досліджували О.М. Стороженко в «Адміністративно-правовій кваліфікації зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ринку» [1], М.С. Блохін в «Адміністративно-правовому регулюванні природних монополій в Україні» [2], Т.П. Крушельницька в «Державному управлінні спеціальними монополіями в Україні» [3].

Безпосередньо питанням державного регулювання у сфері електроенергетики України було присвячено роботи Ю.В. Ващенко «Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект» [4] та В.В. Коробкіна «Адміністративно-правове регулювання енергопостачання в Україні» [5]. Проте питання правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії потребує подальшого наукового опрацювання.

Доктринальне підґрунтя проблеми визначення сутності, змісту, структури адміністративно-правового статусу суб'єктів адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії становлять дослідження вчених, які присвячено питанням державного управління, державного контролю, а саме до вивчення цих питань зверталися такі науковці: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, А.І. Берлач, В.М. Гаращук, В.С. Васильєв, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов та інші.

Отже, наукові напрацювання в галузі правового статусу органів публічного адміністрування ринку електричної енергії стосуються або загальних питань формування та реалізації статусу, або торкаються його лише частково. Крім того, запровадження нового ринку електричної енергії зумовило появу нових суспільних відносин і нових повноважень у суб'єктів адміністративно-правового регулювання. Зазначене дає змогу стверджувати про недостатність дослідження правового статусу адміністративно-правового регулювання ринку електричної енергії на сьогодні, незважаючи на наявність значної кількості проблем правового регулювання в цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи зміст адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування ринку електричної енергії України не можна залишити поза увагою питання щодо аналізу теоретичних основ правового статусу. Водночас, не вдаючись у детальний аналіз великої кількості теоретичних підходів щодо визначення цієї категорії, ми підтримуємо позицію тих учених [6; 7], які правовий статус органу публічної адміністрації визначають як зовнішнє вираження діяльності органів публічної

адміністрації в певній сфері, який, у свою чергу, складається з цільового (мета, завдання та функції, принципи), структурно-організаційного (регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, лінійної та функціональної підпорядкованості) та компетенційного (права, обов'язки, відповідальність) блоків.

Отже, до цільового блоку належать такі елементи: мета діяльності, завдання та функції, принципи діяльності органу публічної адміністрації ринку електричної енергії. Структурно-організаційний блок може містити два елементи: а) структурний елемент, б) організаційний елемент. До структурного елемента доцільно віднести структуру органу; схему організаційного підпорядкування структурних одиниць; схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу. До організаційного елемента -реформа енергетики;

- розроблення та впровадження програми енергонезалежності та збереження довкілля;
- забезпечення енергоефективності;
- підвищення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій;
- зниження енергомосткості ВВП (на 20% до кінця 2020 р.) шляхом переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання і забезпечення 100% обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів, реалізації проєктів із використанням альтернативних джерел енергії;
- забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів і джерел постачання первинних енергоресурсів, нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв;
- формування конкурентних ринків електричної енергії, перехід на нову модель їх функціонування з урахуванням тенденцій у світовій практиці;
- реформування системи ціно- й тарифоутворення на електричну енергію, поетапна відмова від перехресного субсидування та державних дотацій;
- залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України тощо [8].

Середньострокові цілі. Аналіз нормативно-правових актів, що діють у сфері ринку електричної енергії, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1228-р «Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року», дає змогу виокремити такі середньострокові цілі діяльності органів публічної адміністрації:

- забезпечення енергоощадності у розмірі 9% від середнього показника кінцевого внутрішнього енергоспоживання шляхом реалізації заходів у чотирьох основних секторах: побутовому секторі (житлові будівлі) – 50%; транспорті – 9%; сфері послуг (зокрема, бюджетні установи) – 16%; промисловості – 25%.
- сприяння залученню інвестицій у термомодернізацію житлових будівель і в будівництво споруд із близьким до нульового споживанням енергії;
- адаптація стандартів палива й технологій його використання до європейських;
- запровадження сертифікації енергетичної ефективності будівель, системи енергоаудиту та енергоменеджменту;
- забезпечення 100% комерційного обліку споживання електроенергії [9].

Короткострокові цілі. Аналіз згаданої раніше Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» дає змогу виокремити такі короткострокові цілі діяльності органів публічної адміністрації на ринку електричної енергії:

- формування нової державної енергетичної політики;
- розроблення та прийняття Національного плану дій із відновлюваної енергетики на період до 2020 року;
- створення нормативно-правових, організаційних, фінансових, адміністративних основ впровадження систем енергоменеджменту на обласному та місцевому рівнях;
- розроблення, прийняття та реалізація програм щодо розвитку альтернативних джерел енергії [8].

Отже, дослідження мети діяльності органів публічного адміністрування ринку електричної енергії дає змогу поділити їх на певні групи, зокрема такі: довгострокові, середньострокові та короткострокові.

Наступним етапом дослідження цілей діяльності органів публічного адміністрування ринку електричної енергії є аналіз цілей діяльності спеціальних суб'єктів у цій сфері, зокрема таких: Міністерства енергетики та захисту довкілля України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державної інспекції енергетичного нагляду України.

Варто зазначити, що правову основу діяльності цих органів становлять: положення «Про Міністерство енергетики та захисту довкілля України»; «Про Державну інспекцію енергетичного нагляду України»; Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Основну увагу в них приділено формулюванню завдань, прав та обов'язків. Щодо визначення мети (цілей) діяльності, то слід зазначити, що її формування здійснено шляхом визначення стратегічних цілей. Зокрема, відповідно до Положення «Про Міністерство енергетики та захисту довкілля України» метою діяльності міністерства є формування державної політики щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони довкілля, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів і в галузях електроенергетики і теплопостачання [10].

Положення «Про Державну інспекцію енергетичного нагляду України», що затверджено Указом Президента України від 14 лютого 2018 р. № 77, визначає метою діяльності Міністерства соціальної політики України реалізацію державної політики у сфері нагляду (контролю) в галузях електроенергетики й теплопостачання [11].

Основна мета діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, полягає у здійсненні державного регулювання з метою досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг, і держави, забезпечення енергетичної безпеки, європейської інтеграції ринків електричної енергії та природного газу України [12].

Отже, сьогодні мета діяльності органу публічного адміністрування ринку електричної енергії визначається з огляду на предметну спрямованість діяльності конкретного органу.

Наступним етапом дослідження є аналіз завдань, які здійснюють органи публічної адміністрації у сфері ринку електричної енергії. Зазначимо, що завдання органу публічної адміністрації в будь-якій сфері є визначальними щодо характеру його прав і обов'язків [13, с. 247–248].

Досліджуючи завдання органів публічної адміністрації, варто зазначити, що Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» закріплює, що Національна комісія здійснює державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання, зокрема: 1) діяльністю з виробництва, передачі, розподілу, постачання електричної енергії; 2) діяльністю з організації купівлі-продажу електричної енергії на ринку «на добу наперед» та внутрішньодобовому ринку, забезпечення купівлі електричної енергії за «зеленим» тарифом, трейдерською діяльністю [12]. Водночас такий спосіб закріплення завдань не в повному обсязі відображає специфіку діяльності цього органу. Аналіз правозастосовної практики свідчить, що сфера публічного адміністрування ринку електричної енергії є значно ширшою і передбачає не лише моніторинг і контрольну, а й наглядову, юрисдикційну, профілактичну, організаційну та інші види діяльності. Таке суттєве недоопрацювання може негативно впливати на правозастосовну практику органів публічного адміністрування. Саме тому це питання потребує детального вивчення в межах окремого наукового дослідження.

Згідно з Положенням «Про Державну інспекцію енергетичного нагляду України» основними завданнями цієї Державної інспекції України є такі: 1) реалізація державної політики у сфері нагляду (контролю) в галузях електроенергетики та теплопостачання; 2) внесення на розгляд міністра енергетики та захисту довкілля пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері нагляду (контролю) в галузях електроенергетики та теплопостачання; 3) організація та здійснення державної політики у сфері нагляду (контролю) в галузях електроенергетики та теплопостачання [11].

Дослідження завдань органів публічного адміністрування ринку електричної енергії свідчить, що нині ці органи забезпечують реалізацію значного обсягу заходів, що спрямовані на задоволення потреб населення та промисловості в електричній енергії. Проте проведений аналіз свідчить, що визначення деяких завдань органів публічної адміністрації має загальноправовий характер, що, у свою чергу, значно ускладнює процес їх реалізації.

Наступним кроком нашого дослідження є аналіз функцій органів публічного адміністрування ринку електричної енергії. Уявляється, що охарактеризувати адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації в цій сфері зручно через виділення функцій, які вони виконують під час реалізації своєї діяльності [7 с. 101].

Не вдаючись у детальний аналіз поняття функції, зазначимо, що ми підтримуємо позицію тих учених, які вважають, що функціями органів публічної адміністрації є основні напрями їхньої діяльності, у яких виявляється їхня сутність і призначення в державному механізмі. Отже, виокремимо такі групи функцій:

– загальні функції: правове та організаційне забезпечення діяльності органів публічного адміністрування ринку електричної енергії; планування та прогнозування попиту на ринку електричної енергії; облікова (забезпечують формування та ведення державного реєстру суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг);

– спеціальні функції: затвердження ліцензійних умов у сфері електроенергетики; контрольно-наглядова; юрисдикційна.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Адміністративно-правовий статус органів публічного адміністрування ринку електричної енергії визначає місце, яке вони займають у сфері адміністративних правовідносин, та встановлює межі їхньої діяльності щодо інших суб'єктів права. За своєю специфікою адміністративно-правовий статус органів публічного адміністрування ринку електричної енергії складається з цільового (мета, завдання та функції, принципи), структурно-організаційного (регулювання порядку створення, реорганізації, ліквідації, процедури діяльності, лінійної та функціональної підпорядкованості) та компетенційного (права, обов'язки, відповідальність) блоків.

Дослідження цільового блоку адміністративно-правового статусу органів публічного адміністрування свідчить, що нині в чинному законодавстві чітко закріплено наведені елементи. Водночас сьогодні виникла потреба в їх удосконаленні шляхом конкретизації цілей діяльності, їхніх завдань і функцій.

Загальний аналіз цілей діяльності органів публічного адміністрування ринку електричної енергії дає змогу поділити їх на довгострокові, середньострокові та короткострокові. Їх реалізація здійснюється під час діяльності всієї системи суб'єктів у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Стороженко О.М. Адміністративно-правова кваліфікація зловживань монополієм (домінуючим) становищем на ринку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 184 с.
2. Блохін М.С. Адміністративно-правове регулювання природних монополій в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с.
3. Крушельницька Т.П. Державне управління спеціальними монополіями в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2004. 209 с.
4. Ващенко Ю.В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 488 с.
5. Коробкін В.В. Адміністративно-правове регулювання енергопостачання в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 198 с.
6. Глобінець М.Г. Адміністративно-правовий статус суб'єктів контрольних проваджень в діяльності нотаріусів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 202 с.
7. Павелків С.Р. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 210 с.
8. Основні положення енергетичних стратегій та програм Європейського Союзу щодо розвитку енергетичної сфери в умовах формування загальноєвропейського ринку електроенергії. Київ, 05/2017. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/2.-Energetychni-Strategiyi-YES.pdf>.
9. Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року : затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1228-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1228-2015-%D1%80>.
10. Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 847. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-m847180919kabinetu-ministriv-ukrayini>.
11. Положення про Державну інспекцію енергетичного нагляду України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 77. *Урядовий кур'єр* від 22 лютого 2018 р. № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2018-%D0%BF>.
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 20 вересня 2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 16.12.2016. № 51. Ст. 833.
13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.