



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЭНЕРГОСНАБЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

Валерий КОРОБКИН,

соискатель

Запорожского национального университета

Summary

This article researches state policy development of administrative and legal regulation of energy supply in Ukraine. Scientific views on state policy in the energy field are investigated and the main objectives and implementation directions of administrative and legal regulation of energy supply state policy are determined. The analysis of legal literature is carried out, on research of policy of the state in the field of energy supply in Ukraine. Disclosed policy mechanism administrative and legal regulation with energy supply in Ukraine during the years of independence.

Principles of development of administrative and legal regulation of energy supply state policy in Ukraine are summarized and determined under the analysis of legislative and normative acts in the energy field.

Key words: energy supply, development of public policy, law, edict, decision of the government, administrative and legal regulation, reformation, principles of state policy.

Аннотация

В статье исследуется государственная политика развития административно-правового регулирования энергоснабжения в Украине. Исследованы научные мнения относительно государственной политики в энергетической сфере и определены основные задачи и направления реализации государственной политики по административно-правовому регулированию энергоснабжения. Осуществлен анализ юридической литературы по исследованию политики государства в сфере энергоснабжения в Украине. Раскрыта политика механизма административно-правового регулирования в сфере энергоснабжения в Украине за годы независимости страны.

На основании анализа законодательных и нормативных актов в энергетической сфере обобщены и определены принципы государственной политики развития административно-правового регулирования энергоснабжения в Украине.

Ключевые слова: энергоснабжение, развитие государственной политики, закон, указ, постановление правительства, административно-правовое регулирование, реформирование, принципы государственной политики.

Постановка проблемы. Целью социального государства, которым в соответствии с Конституцией является Украина, должно быть всестороннее обеспечение благосостояния граждан. Одной из важнейших составляющих благосостояния в цивилизованных государствах является обеспечение граждан теплом и электроэнергией. Залогом реализации этих задач должна стать политика государства – полное, надежное и экологически безопасное удовлетворение потребностей населения и общественного производства в энергетических продуктах. Государственная политика как важный компонент жизнедеятельности общества, имея большое количество измерений и характеристик, формирует соответствующую систему и механизмы социально-ориентированного государства. В связи с этим актуализируется необходимость совершенствования процесса формирования и осуществления задач государственной политики, усиления ее регулятивного воздействия на развитие важнейших сфер жизнедеятельности современного общества, в том числе в сфере экономики, ведущей отраслью которой и является энергетика. Такие задачи требуют основательной научной разработки концептуальных

основ государственной политики, углубленного теоретико-методологического анализа процесса ее становления и реализации. Следует отметить, что государственная политика по развитию административного правового регулирования энергоснабжения в Украине в любых условиях принадлежит государству как основной инструмент регулирования воспроизводственного процесса и создания материальной базы развития экономики. Поэтому важным является исследование основных принципов и принципов государственной политики относительно правового регулирования отношений между энергопоставщиками и потребителями, реализация направлений политики государства в сфере энергоснабжения и ее влияние на энергосбережение и энергоэффективность.

Цель научной статьи заключается в проведении анализа научных работ, законодательных и нормативных актов относительно обобщения государственной политики по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения. Научная новизна заключается в определении основных принципов, задач и направлений реализации государственной политики в сфере энергоснабжения.

Состояние исследования. Государственная политика в сфере энергетики всегда была в центре внимания представителей различных отраслей знаний, научных учреждений и организаций, органов государственной власти. Значительный вклад в исследование основ государственной политики в сфере энергетики сделали отечественные специалисты, в частности Е. Бодунов, В. Селиванов, Т. Кравцова, Н. Тищенко, В. Кухарь, Ю. Мосенко, А. Решевец, Н. Буга, В. Гончарова, Д. Исаенко, Н. Бондарчук, Г. Попов, И. Макаренко, А. Подгайная, Г. Дзян, А. Ставицкая, которые рассматривали государственную политику с позиции теории управления, правовых и экономических аспектов. Однако содержание государственной политики по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения исследован недостаточно, рассмотрение принципов и реализация направлений является чрезвычайно актуальным, требует решения на основе проведения дальнейших научных исследований.

Научные исследования по содержанию, развитию и направлениям государственной политики в различных сферах деятельности государства были отражены во многих диссертаци-



циях с различной тематикой, например: правовая теория государственного регулирования хозяйственной деятельности как отдельного института административно-хозяйственного права [1], основные направления влияния государства на повышение эффективности социальной политики промышленных предприятий в регионе [2], совершенствование хозяйственно-правового обеспечения в государственной политике [3], разработка теоретических основ осуществления государственной информационной политики [4], практические рекомендации относительно государственной политики привлечения иностранных инвестиций [5]. Исследование механизмов государственной политики и государственного управления в энергетической сфере проводили А. Подгайная, Г. Дзян, А. Ставицкая и др. А. Подгайная в своих работах предоставила научно-теоретическое обобщение и обоснование направлений, системы мер и практических рекомендаций по разработке действенных механизмов государственного управления инвестиционным процессом в угольной отрасли Украины [6], Г. Дзян провела исследование теоретико-методологических основ государственной политики в сфере энергосбережения и обосновала пути совершенствования механизмов их реализации [7], А. Ставицкая предоставила рекомендации по формированию, совершенствованию и реформированию механизмов энергетической политики в Украине [8].

Изложение основного материала.

Анализируя содержание государственной политики в сфере энергоснабжения, следует отметить, что данное направление деятельности государства и органов публичного администрирования является одной из важнейших функций государства, направленной на улучшение системы энергоснабжения в целом. Фактически, административно-правовое регулирование энергоснабжения происходит с помощью соответствующего законодательства и с использованием финансовых, экономических, административных и политических механизмов влияния.

Под государственной политикой в сфере энергоснабжения в Украине следует понимать комплекс право-

вых, административных и экономических мер государства, направленных на развитие системы энергоснабжения. Однако построение внутренней и внешней политики в этой сфере должно основываться исключительно на положениях законов Украины. Именно законы должны стать основой правового регулирования энергетических отношений. Такое регулирование должно быть максимально четким и детализированным, что позволит минимизировать принятие подзаконных нормативно-правовых актов и избежать дискриминационного применения законодательства. Именно поэтому исследование содержания государственной политики по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения должно базироваться на анализе развития энергетического законодательства Украины, а именно в период с 1991 года до настоящего времени.

В 1994 году начали внедрять первую комплексную политику в сфере энергоэффективности с принятием Закона Украины «Об энергосбережении». Учитывая тогдашний экономический спад, основным направлением политики было энергосбережение. Приоритетность требований энергосбережения при осуществлении хозяйственной, управленческой или иной деятельности, связанной с транспортировкой и использованием топливно-энергетических ресурсов, стала одним из принципов государственной политики в соответствии с Законом Украины «Об энергосбережении».

В 1995 году был создан Государственный комитет Украины по энергосбережению, который действовал как центральный орган исполнительной власти по реализации государственной политики в сфере энергосбережения и Государственной инспекции по энергосбережению, которая выполняла функцию государственного органа контроля за эффективным использованием и поставкой энергетических ресурсов. С целью решения энергетических проблем и реформирования топливной и энергетической отраслей в 1994 году была разработана Концепция развития топливно-энергетического комплекса Украины на период до 2010 года.

В 1997 году Правительство Украины одобрило основные общенацио-

нальные программы по энергосбережению: Комплексную государственную программу по энергосбережению и Программу государственной поддержки развития нетрадиционных и возобновляемых источников энергии и малой гидроэнергетики и теплоэнергетики. 16 октября 1997 года был принят Закон Украины «Об электроэнергетике». Основными принципами государственной политики относительно энергоснабжения определены следующие: обеспечение рационального потребления топлива и энергии, соблюдение единых государственных норм, правил и стандартов всеми субъектами отношений, связанными с производством, передачей, снабжением и использованием энергии, сохранение целостности и обеспечение надежного и эффективного функционирования объединенной энергетической системы Украины, единственного диспетчерского (оперативного) управления ею, обеспечение ответственности энергопоставщиков и потребителей [9].

В связи с акционированием энергоснабжающих организаций стала очевидной недопустимость выполнения функций государственного энергетического надзора персоналом инспекций, который находился в их составе. Во исполнение требований постановления Кабинета Министров Украины от 24 марта 1999 года № 441 «О неотложных мерах по стабилизации финансово-положения предприятий электроэнергетической отрасли», Минэнерго Украины и Национальная комиссия регулирования электроэнергетики Украины совместным постановлением от 31 марта 1999 года № 123/467 исключили из компетенции акционерных энергоснабжающих компаний функции государственной инспекции по энергетическому надзору и возложили обязанности организационной структуры государственного энергетического надзора на региональные подразделения Госэнергонадзора.

На определение правовых, социальных, экономических, экологических и организационных основ производства (добычи) и использования альтернативных видов топлива направлен принятый в 2000 году Закон Украины «Об альтернативных видах топлива». В этом законе определено, что государственная политика в отно-



шении энергоснабжения осуществляется по принципу соблюдения экологической безопасности производства (добычи), транспортировки, хранения и потребления альтернативных видов топлива [10].

С принятием в 2003 году Закона Украины «Об альтернативных источниках энергии» определены основные принципы государственной политики в отношении энергоснабжения в сфере альтернативных источников энергии: соблюдение законодательства всеми субъектами отношений, связанными с производством, хранением, транспортировкой, поставкой, передачей и потреблением энергии, произведенной из альтернативных источников [11].

Новые цели в политике энергоэффективности и энергоснабжения требовали институциональных изменений на государственном уровне. Как следствие, Указом Президента Украины № 678/2005 от 20 апреля 2005 года Государственный комитет Украины по энергосбережению был ликвидирован, его функции были переданы Министерству топлива и энергетики Украины. Таким образом, Указом Президента Украины № 1900 от 31 декабря 2005 года было создано Правительственное Агентство, ответственное за реализацию политики энергоэффективности – Национальное агентство Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов (НАЭР). В 2005 году Указами Президента Украины «О решении Совета национальной безопасности и обороны Украины» от 9 декабря 2005 года, «О состоянии энергетической безопасности Украины и основных принципах государственной политики в сфере ее обеспечения» от 27 декабря 2005 года № 1863/2005 было одобрено основное направление государственной политики и задачи в сфере обеспечения энергетической безопасности Украины. К ним относятся такие задачи: сокращение удельных расходов энергетических ресурсов в топливно-энергетическом комплексе, промышленности, сельском хозяйстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и социально-бытовой сфере; приведение цен и тарифов на энергоносители для всех категорий потребителей к эко-

номически обоснованному уровню; диверсификация источников и путей транспортировки энергоносителей; интеграция объединенной энергетической системы Украины к трансъевропейской, дальнейшее развитие магистральных нефтегазотранспортных систем. С целью повышения эффективности реализации государственной политики в сфере использования энергетических ресурсов и энергосбережения Указом Президента Украины «Об образовании Национального агентства Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов» от 31 декабря 2005 года № 1900 образовано Национальное агентство Украины по вопросам обеспечения эффективного использования энергетических ресурсов как центральный орган исполнительной власти со специальным статусом, основной задачей которого было проведение единой государственной политики в сфере использования и создания государственной системы мониторинга производства, потребления, экспорта и импорта энергоносителей, усовершенствование системы учета и контроля за потреблением энергетических ресурсов и энергосбережения. Принятый в 2005 году Закон Украины «О комбинированном производстве тепловой и электрической энергии (когенерации) и использовании сбросного потенциала» определил правовые, экономические и организационные основы деятельности субъектов отношений в сфере энергосбережения по передаче и поставке электрической и тепловой энергии от когенерационных установок, а также создал правовые основы для повышения надежности и безопасности энергоснабжения на региональном уровне. В 2005 году Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О теплоснабжении», в котором определено, что государственная политика в сфере теплоснабжения по поставкам энергоресурсов базируется на таких принципах: государственного управления и регулирования отношений в сфере теплоснабжения; оптимального сочетания систем централизованного и автономного теплоснабжения в соответствии с утвержденными местными органами исполнительной власти схемами теплоснабжения с периодом

пересмотра пять лет; государственной поддержки и стимулирования в сфере теплоснабжения; взаимной ответственности субъектов отношений в сфере теплоснабжения за качественное снабжение тепловой энергией и своевременную ее оплату; соблюдения стандартов, правил и норм всеми субъектами отношений в сфере теплоснабжения; запрета ограничения энергоснабжения объектов в сфере теплоснабжения в отопительный период ниже технологического минимума потребления природного газа; установления ответственности субъектов теплоснабжения за нарушение законодательства в сфере теплоснабжения; повышения экологической безопасности систем теплоснабжения [12]. Законодательством о теплоснабжении предусмотрена государственная поддержка и стимулирование в сфере теплоснабжения, которая предоставляется в соответствии с объемами средств, предусмотренных законом о Государственном бюджете Украины и местными бюджетами на соответствующий год, а также средств на проведение научно-исследовательских работ по совершенствованию систем теплоснабжения и энергосбережения.

В 2005 году внесены изменения в Закон Украины «Об электроэнергетике», согласно которым расширены полномочия Госэнергонадзора. С этого времени Инспекция осуществляет надзор за электрическими и теплоиспользующими установками, тепловыми сетями не только потребителей, но и субъектов электроэнергетики.

Анализ законодательства в сфере использования ядерной энергии и радиационной защиты по государственной политике в отношении энергоснабжения свидетельствует, что основным принципом государственной политики является установление ответственности за нарушение правового режима безопасности в сфере использования ядерной энергии. Государственная политика реализуется путем создания оптимальной системы управления в сфере использования ядерной энергии [13].

В нефтегазовой отрасли по поставкам энергоносителей государственная политика базируется на принципах государственного управления и государственного регулирования деятель-



ности в нефтегазовой отрасли, сохранения целостности и обеспечения надежности и эффективности функционирования Единой газотранспортной системы Украины и т. д. [14].

Важным путем реализации государственной политики по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения в Украине стало принятие 15 марта 2006 года Кабинетом Министров Украины Энергетической стратегии Украины до 2030 года [15], одной из задач и направлений реализации которой является диверсификация внешних источников энергетических продуктов, диверсификация маршрутов их транспортировки, повышение надежности и эффективности энергоснабжения. Улучшение надежности и качества энергоснабжения населения были определены как обеспечение социальной стабильности в сфере энергетики. В 2012 году национальную энергетическую стратегию было пересмотрено. Проект Обновление Энергетической стратегии Украины на период до 2030 года включает разработку комплексной и эффективной нормативно-правовой базы для содействия конкуренции, дерегулирования и диверсификации источников энергии; наращивание разработки внутренних энергоресурсов, меры по повышению энергоэффективности. Эта стратегия является шагом в правильном направлении, но в ней все еще преобладают меры по поставке энергии [16].

Учитывая отсутствие положительных сдвигов и дальнейшее обострение проблем в сфере энергетической безопасности, 28 февраля 2008 года был издан Указ Президента Украины № 174 «О неотложных мерах по обеспечению эффективного использования топливно-энергетических ресурсов», а Указом Президента Украины от 28 июля 2008 года № 679 принято решение Совета национальной безопасности и обороны Украины от 30 мая 2008 года «О состоянии реализации государственной политики относительно обеспечения эффективного использования топливно-энергетических ресурсов». Основная цель указанных документов заключалась в направлении деятельности соответствующих органов исполнительной власти на совершенствование меха-

низмов государственного регулирования, контроля и стимулирования эффективного использования топливно-энергетических ресурсов.

Учитывая, что существующая система законодательства Украины формировалась и продолжает развиваться в условиях трансформационных процессов на пути к рыночной экономике, а система энергетического законодательства ЕС характеризуется соответствующей стабильностью, актуальной становится проблема единых методических основ, сравнение двух правовых систем и дальнейшего их сближения.

Выводы. Следует отметить, что государственная политика по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения в Украине в любых условиях принадлежит государству как основной инструмент регулирования воспроизводственного процесса и создания материальной базы развития экономики. Содержания современной политики в данной сфере административно-правового регулирования учитывает общее состояние экономики на данном этапе развития и ее перспективу.

Анализируя содержание государственной политики по развитию административно-правового регулирования энергоснабжения, следует отметить, что данное направление деятельности государства и органов публичного администрирования является одной из важнейших функций государства, направленной на улучшение системы энергоснабжения в целом. Фактически, административно-правовое регулирование энергоснабжения происходит с помощью соответствующего законодательства и с использованием финансовых, экономических, административных и политических механизмов влияния.

Под государственной политикой в сфере энергоснабжения в Украине следует понимать комплекс правовых, административных и экономических мер государства, направленных на развитие системы энергоснабжения. Именно законы являются основой правового регулирования энергетических отношений.

На основании анализа энергетического законодательства определено, что государственная политика в от-

ношении административно-правового регулирования основывается на следующих основных принципах:

- государственное управление и регулирование отношений в сфере энергоснабжения;
- приоритетность требований энергосбережения;
- обеспечение рационального потребления топлива и энергии;
- соблюдение единых государственных норм, правил и стандартов всеми субъектами отношений, связанными с передачей, поставкой энергии, сохранение целостности и обеспечение надежного и эффективного функционирования объединенной энергетической системы Украины;
- обеспечение ответственности энергопоставщиков и потребителей;
- соблюдения экологической безопасности транспортировки энергоносителей;
- соблюдение законодательства всеми субъектами отношений, связанными с поставкой;
- повышение надежности и безопасности энергоснабжения;
- государственная поддержка и стимулирование в сфере энергоснабжения.

Основными задачами и направлениями реализации государственной политики в сфере энергоснабжения являются такие:

- диверсификация внешних источников энергетических продуктов;
- улучшение надежности и качества энергоснабжения населения как обеспечение социальной стабильности в сфере энергетики;
- модернизация системы энергоснабжения, мобилизация инвестиций в инфраструктуру, необходимую для повышения результативности и эффективности всей системы снабжения энергии;
- укрепление верховенства закона и улучшение прозрачности, повышение уровня общественного сознания по вопросам эффективного использования энергоресурсов;
- совершенствование законодательства в сфере эффективного использования энергетических ресурсов в части приведения его в соответствие с законодательством ЕС;
- перенос правового регулирования на уровень законов и уменьшение



роли подзаконных нормативно-правовых актов в регулировании энергетических отношений и осуществления экспертизы (в том числе независимой) действующих нормативно-правовых актов и их проектов в соответствии с существующими международными обязательствами Украины в сфере энергетики, которые предусмотрены Договором в Энергетической Хартии, Киотским протоколом, рядом двусторонних международных соглашений, а также требованиями энергетического права ЕС.

Список использованной литературы:

1. Кравцова Т.М. Государственная информационная политика Украины: организационно-правовые аспекты осуществления : автореф. дис. на соискание науч. степени докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / Т.М. Кравцова. – Харьков, 2004 – С. 4.
2. Тищенко М.Р. Влияние государства на формирование социальной политики промышленных предприятий региона : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. наук по гос. упр. : Спец. 25.00.02 «Механизмы государственного управления» / М.Р. Тищенко. – Донецк, 2011 – С. 5.
3. Кухар В.И. Хозяйственно-правовое обеспечение государственной политики в Украине : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 «Хозяйственное право; арбитражный процесс» / В.И. Кухар. – Харьков, 2008 – С. 4.
4. Мосенко Ю.А. Государственная информационная политика Украины: организационно-правовые аспекты осуществления : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Административное право и процесс, финансовое право, информационное право» / Ю.А. Мосенко. – К., 2011 – С. 4.
5. Решевец А.В. Государственная политика привлечения иностранных инвестиций как фактор развития территориальной общины : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. наук по гос. упр. : Спец. 25.00.04 «Местное самоуправление» / А.В. Решевец. – К., 2010 – С. 4.
6. Подгайна А.А. Государственная политика привлечения инвестиций в угольную промышленность Украины : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. наук по гос. упр. : Спец. 25.00.02 «Механизмы государственного управления» / А.А. Подгайна. – К., 2004 – С. 5.
7. Дзян Г.А. Совершенствование механизмов реализации государственной политики в сфере энергосбережения Украины (социально-экологический аспект) : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. наук по гос. упр. : Спец. 25.00.02 «Механизмы государственного управления» / Г.А. Дзян. – Львов, 2008 – С. 3.
8. Ставицкая А.В. Регулятивная роль государственного управления в контексте развития энергетической политики Украины : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. наук по гос. упр. : Спец. 25.00.02 «Механизмы государственного управления» / А.В. Ставицкая. – Одесса, 2005 – С. 5.
9. Об электроэнергетике : Закон Украины от 16 октября 1997 года № 575/97-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
10. Об альтернативных видах топлива : Закон Украины от 14 января 2000 года № 1391-XIV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2000. – № 12. – Ст. 94.
11. Об альтернативных источниках энергии : Закон Украины от 20 февраля 2003 года № 555-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2003. – № 24. – Ст. 155.
12. О теплоснабжении : Закон Украины от 2 июня 2005 года № 2633-IV // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2005. – № 28. – Ст. 373.
13. Об использовании ядерной энергии и радиационной безопасности : Закон Украины от 8 февраля 1995 года № 39/95-ВР // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1995. – № 12. – Ст. 81.
14. О нефти и газе : Закон Украины от 12 июля 2001 года № 2665-III // Ведомости Верховной Рады Украины. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
15. Энергетическая стратегия Украины до 2030 года : распоряжение Кабинета Министров Украины от 15 марта 2006 года № 145-р // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-%D1%80>.
16. Энергетическая политика за пределами стран-членов МЭА: Украина 2012 : по данным Международного энергетического агентства. – 2012. – С. 42. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/UKR_Summaryplus.pdf.