



О СОЗДАНИИ КОНКУРЕНТНОЙ МОДЕЛИ РЫНКА ГАЗА В УКРАИНЕ

Светлана ЛОБАНОВА,
аспирант кафедры правоведения

Киевского национального торгово-экономического университета

Summary

Based on the existing array of legal acts this scientific article analyzes the current state of the gas market of Ukraine, reveals the main provisions and problems of key laws of this industry: the Oil and Gas Act, the principles of functioning of the natural gas market Act, and the last draft of the natural gas market Act.

It outlines the main provisions and principles that define the model of the organization of the gas market in the European Union, as these principles underlie the creation of a new open and competitive Ukrainian gas market.

Key words: gas industry, gas market, legal regulation.

Аннотация

В научной статье на основе существующего массива нормативно-правовых актов проанализировано текущее состояние газового рынка Украины, раскрыты основные положения и проблемы ключевых законов этой отрасли: «О нефти и газе», «О принципах функционирования рынка природного газа» и последнего законопроекта – «О рынке природного газа».

Раскрыты основные положения и принципы, определяющие модель организации рынка газа в Европейском Союзе, поскольку именно эти принципы ложатся в основу создания нового рынка газа Украины – открытого и конкурентоспособного.

Ключевые слова: газовая отрасль, рынок природного газа, правовое регулирование.

Постановка проблемы. В Украине сформирован определенный массив законодательных актов, регулирующих отношения в нефтегазовой отрасли. Современные ученые и практики сетуют, что законодательство, регулирующее нефтегазовый комплекс, является фрагментарным и имеет большое количество шероховатостей.

Министерство энергетики и угольной промышленности Украины сформировало перечень основных нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность нефтегазового комплекса. Перечень содержит около сорока нормативно-правовых актов, однако если принять во внимание законы Украины, которые опосредованно влияют на функционирование нефтегазового комплекса, постановления Кабинета Министров Украины и акты Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг (далее – НКРЭКУ), то их численность достигнет полутысячи.

Целью представленной статьи является выделение среди массива законодательных актов тех, что регулируют функционирование газового сектора Украины, произведение их анализа

и правовой характеристики, а также предоставление предложения по их совершенствованию.

С целью решения поставленных задач использовались как общенаучные, так и специально-юридические методы: логические (анализ, синтез, обобщение, гипотеза), формально-юридический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный.

Изложение основного материала исследования. Правовые, экономические и организационные основы деятельности всего нефтегазового комплекса определены Законом Украины от 12.07.2001 г. № 2665-III «О нефти и газе» [1]. Закон регулирует отношения, связанные с особенностями пользования нефтегазоносными недрами, добычей, транспортировкой, хранением и использованием нефти, газа и продуктов их переработки с целью обеспечения энергетической безопасности Украины, развития конкурентных отношений в нефтегазовой отрасли, защиты прав всех субъектов отношений, возникающие в связи с геологическим изучением нефтегазоносности недр, разработкой месторождений нефти и газа, переработкой нефти и газа, хранением, транспортировкой и реализацией нефти, газа и продуктов их переработ-

В-третьих, в случаях, когда для исполнения постановлений о наложении административных взысканий привлекаются государственные исполнители, можно выделить сложное производство, или, так сказать, производство в производстве. Это обусловлено тем, что с момента вступления в действие государственного исполнителя начинает реализовываться отдельный вид административных производств – исполнительное производство, которое осуществляется на основании Закона Украины «Об исполнительном производстве».

С учетом изложенного, перспективными представляются исследования производств по исполнению постановлений о наложении других административных взысканий с целью выделения особенностей их процессуальных конструкций.

Список использованной литературы:

1. Щербак С.В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С.В. Щербак ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2002. – 14 с.
2. Щербак С. Місце виконавчого провадження в системі права України / С. Щербак // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 75–79.
3. Ігонін Р.В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. подат. служби України. – Ірпінь, 2007. – 22 с.
4. Гук Б.М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б.М. Гук ; Академія управління МВД. – К., 2010. – 20 с.
5. Гук Б.М. Сучасний погляд на правову природу виконавчого провадження / Б.М. Гук // Наше право. – 2009. – № 1. – С. 87–90.



ки, отношения между потребителями нефти и газа и работниками отрасли.

8 июля 2010 г. произошло долгожданное событие для энергетического сектора Украины – Верховный Совет утвердил новый закон, определяющий нормативную базу для создания конкурентной модели рынка газа в Украине – Закон № 2467-VI «Об основах функционирования рынка природного газа» [2]. Принятие такого Закона назревало уже давно, поскольку нынешняя монополизация рынка газа и постоянное вмешательство государства в ценообразование и операционную деятельность крупнейшего оператора – государственной компании НАК «Нефтегаз Украины» – привело к ухудшению финансового состояния компании и невозможности обеспечить осуществление необходимых инвестиций в модернизацию национальной газотранспортной системы (далее – ГТС). К тому же создание новой модели организации газового рынка было одним из основных требований Международного Валютного Фонда, Европейской комиссии и других международных организаций для предоставления Украине финансирования в виде кредитов, в том числе на модернизацию ГТС.

Образцом для нового Закона стало законодательство Европейского Союза (далее – ЕС) по регулированию газового рынка, а именно Директива 2003/55/ЕС [3] и Регламент ЕС 1775/2005 [4], определяющие модель организации рынка газа в ЕС.

Главной целью осуществления реформ газового сектора в ЕС является открытие газовых рынков стран-членов, что означает создание конкурентной модели газового рынка, которая предусматривает наличие законодательно утвержденных равных возможностей для:

– потребителей: свободно выбирать поставщиков природного газа;

– операторов: свободно получать доступ к сетевой инфраструктуре, включая магистральные и локальные газопроводы и подземные хранилища газа (далее – ПХГ).

Главным инструментом для создания конкурентного рынка газа в ЕС и устранения монополий на газовых рынках стран-членов является вертикальное разделение, предусматривающее отделение функций транспорти-

ровки, распределения и поставок в вертикально-интегрированных газовых компаниях. В соответствии с Директивой 2003/55/ЕС вертикально-интегрированные транзитные и распределительные системные операторы должны быть как минимум юридически отделены и быть независимыми друг от друга и от других подразделений вертикально-интегрированной компании в вопросах организации бизнеса и принятия управленческих решений. Кроме того, дополнительным требованием является функциональное разделение, предусматривающее независимое назначение менеджмента вышеупомянутых операторов. Результатом такого разделения является возможность независимого принятия решений отдельными операторами исключительно в своих собственных интересах отдельно от интересов департамента продаж вертикально-интегрированной компании.

Принципы новой модели организации украинского газового рынка, содержащиеся в Законе «Об основах функционирования рынка природного газа» [2], довольно тесно интегрированы с соответствующими положениями европейских газовых директив, что, безусловно, является положительным сигналом для ЕС, международных организаций и широкой общественности инвесторов, поскольку устанавливают основы для установления конкурентных отношений на рынке газа, что до сих пор искусственно сдерживались государством. В частности, важнейшие принципы организации рынка природного газа, которые прописаны в Законе и соответствуют европейским нормам, такие:

1. Открытие рынка газа. Задекларированный принцип открытия рынка для всех без исключения операторов является главным условием для создания реальной конкуренции на газовом рынке Украины. Открытие рынка означает гарантирование права потребителю свободно выбирать поставщиков газа, требует создания равных условий для доступа на рынок как для уже существующих на рынке фирм, так и для тех, которые только на нем появились. При этом единственным ограничительным фактором для доступа на рынок является система лицензирования, которая позволяет такие виды деятельности, как транспортировка, рас-

пределение, поставка, хранение или производство на основе объективных, прозрачных и недискриминационных критериев доступа, что определяются регулятором.

К сожалению, этот принцип носит формальный характер, ведь реалии газового рынка в Украине имеют и другие «ограничивающие факторы для доступа на свободный рынок».

В частности, для реализации добытого природного газа предприятие должно быть включено Оператором единой газотранспортной системы Украины (далее – ЕГТСУ) в Расчетный баланс поступления и распределения природного газа по Украине (далее – Баланс газа).

Если Оператор ЕГТСУ не включает предприятие в Баланс газа (что невозможно обжаловать в связи с отсутствием механизма), газ собственной добычи закачивается в подземные хранилища газа (далее – ПХГ). При закачке/отборе природного газа в/из ПХГ предприятие теряет средства:

– Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг, устанавливает тарифы на закачку, отбор и хранение природного газа в ПХГ;

– источником существования предприятия, осуществляющего деятельность в сфере добычи углеводородов, являются средства, вырученные при реализации этих углеводородов. При этом такой субъект хозяйствования обязан платить налоги, предусмотренные действующим законодательством (рентные платежи по добыче, плата за недра, экологический налог, сбор в виде целевой надбавки на природный газ, налог на прибыль, акциз и др.), несмотря на то, был реализован добытый газ или нет.

Действующее законодательство не содержит алгоритма, который позволял бы защитить права газодобывающих предприятий в случае их невключения в Баланс газа.

Кроме Закона Украины «Об основах функционирования рынка природного газа» от 08.07.2010 г., принципы доступа субъектов рынка природного газа в ЕГТСУ определены также в пункте 1.5 Порядка доступа и присоединения к Единой газотранспортной системе Украины, утвержденного По-



становлением Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики, от 19.04.2012 г. № 420 [5].

2. *Отделение функций транспортировки, поставки, распределения и хранения природного газа.* Транзитному оператору запрещается осуществлять деятельность по добыче и поставке природного газа, тогда как распределительный оператор лишается возможности входить на рынки добычи, поставки, хранения и транспортировки природного газа.

Если транзитный или распределительный оператор является составной частью вертикально-интегрированной компании, он должен быть юридически и организационно обособленным от других видов деятельности такой компании, которые непосредственно не связаны с транспортировкой и/или распределением природного газа. Независимость деятельности таких операторов должно достигаться через (1) запрет совмещения должностей в составе вертикально-интегрированной компании и (2) самостоятельность в принятии решения относительно текущих финансовых и других бизнес-операций.

3. *Предоставление равных возможностей для доступа третьих сторон к ГТС и ПХГ в Украине.* Норма о доступе третьих сторон к сетевой инфраструктуре также является одним из главных инструментов демонаполизации газовых рынков и в такой интерпретации полностью соответствует концепции регулируемого доступа третьих сторон к сетевой инфраструктуре, которая определяется соответствующими директивами ЕС.

4. *Создание независимого регулятора на рынке газа.* Несмотря на то, что регулятор на газовом рынке Украины в 2010 г. уже существовал – Национальная комиссия регулирования электроэнергетики Украины (далее – НКРЭ) – он не имел реальной независимости в принятии решений через неопределенный законодательный статус, что позволяло исполнительной власти или Президенту прямо вмешиваться в работу НКРЭ (согласно Указу Президента Украины 10 сентября 2014 г. № 715/2014 создана Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг) [6].

В Законе «Об основах функционирования рынка природного газа» определен статус НКРЭКУ, который четко закрепляет принцип независимости комиссии и главные функции органа [2].

Закон содержит ограничения относительно рынка сбыта газодобывающих компаний, а также их дочерних компаний и филиалов, в том числе тех, которые являются участниками договоров о совместной деятельности. Такие компании обязаны ежемесячно продавать добытый в Украине газ уполномоченной правительством организации по регулируемым ценам. Эта организация будет формировать ресурс газа для последующей его продажи населению по розничным ценам, которые будут устанавливаться НКРЭКУ.

С одной стороны, такая норма не соответствует европейским нормам относительно свободного выбора поставщиков и независимости в принятии решений, поскольку предусматривает привилегированные условия приобретения газа для населения как для группы потребителей и ценовое регулирование для государственных добывающих компаний, соответственно, ограничивает потенциал для роста собственной добычи природного газа в Украине. С другой – такой традиционно субсидируемый сегмент газового рынка, как реализация газа населению, будет полностью обеспечиваться государством отдельно от других сегментов газового рынка, устраняя таким образом кросс-субсидирование при условии проведения разделения НАК «Нефтегаз Украины».

Как результат, этот шаг можно рассматривать как желание государства сохранить на время низкие цены на газ для населения с целью сглаживания негативного социального эффекта от их роста. Сегодня почти весь газ внутренней добычи добывается государственными компаниями, которые сокращают инвестиции в добычу газа в Украине в результате неадекватного ценового регулирования. Для сохранения или даже увеличения нынешних уровней добычи газа в Украине государство, так или иначе, будет вынуждено постепенно повышать регулируемые цены на газ внутренней добычи до уровня, который позволит полноценно инвестировать в расширение внутренней добычи газа или в конце концов отменить эту норму.

25 марта 2015 г. Кабинет Министров Украины утвердил Распоряжением № 375-р согласованный с Всемирным Банком и Секретариатом Энергетического

Сообщества план мероприятий по реформированию газового сектора [7].

Согласно плану по реформированию газового сектора необходимо выполнить более 30-ти мероприятий. Следует отметить, что часть из них уже выполнена, а именно:

- повышена конечная цена на газ для населения и предприятий теплокоммунального;

- повышена отпускная цена на газ от ПАО «Укргаздобыча»;

- Верховный Совет Украины 09.04.2015 г. принял во втором чтении законопроект № 2250 «О рынке природного газа» [8].

По состоянию на 15.05.2014 г. Закон еще не подписан Президентом Украины. После подписания Президентом Украины Закон набирает силу со дня опубликования, но начинает применяться с 01.10.2015 г. (за исключением некоторых положений, которые начинают действовать позже).

С 01.10.2015 г. прекращается действие Закона Украины «Об основах функционирования рынка природного газа» [2].

Закон Украины «О рынке природного газа» позиционируется как ключевой документ, устанавливающий на украинском рынке природного газа европейские нормы, содержащиеся в Третьем энергетическом пакете ЕС. Этот Закон направлен на формирование прозрачного и понятного для инвесторов рынка природного газа, на развитие свободной добросовестной конкуренции, ориентированной на обеспечение высокого уровня защиты прав и интересов потребителей. Предусмотренные Законом механизмы должны способствовать повышению конкуренции путем выхода на рынок новых игроков, что, в свою очередь, является двигателем для снижения цен на энергоресурсы.

Выводы. Новый Закон имеет некоторые пробелы и несогласованности, некоторые его положения носят декларативный характер, о чем, в частности, отмечается и в замечаниях к проекту Закона Украины «О рынке природного газа».

Начиная с мая 2015 г., на Министерство финансов Украины и Министерство энергетики и угольной промышленности Украины возложена ответственность за реализацию ряда мероприятий по совершенствованию газового рынка Украины. На наш взгляд, это значительный шаг на



пути к созданию конкурентной модели рынка природного газа в Украине.

Список использованной литературы:

1. О нефти и газе : Закон Украины от 12.07.2001 г. № 2665-III // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2001. – № 50. – Ст. 262.

2. О принципах функционирования рынка природного газа : Закон Украины от 08.07.2010 г. № 2467-VI // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2010. – № 48. – Ст. 556.

3. Директива 2003/55/ЕС Европейского Парламента и Совета Европейского Союза относительно общих правил для внутреннего рынка природного газа, которая отменяет Директиву 98/30/ЕС : Международный документ от 26.06.2003 г. № 2003/55/ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_380.

4. О ратификации Протокола о присоединении Украины к Договору об учреждении Энергетического Сообщества : Закон Украины от 15.12.2010 г. № 2787-VI // Ведомости Верховного Совета Украины. – 2011. – № 24. – Ст. 170.

5. Порядок доступа и присоединения к Единой газотранспортной системе Украины : Постановление НКРЭКУ от 19.04.2012 г. № 420 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0721-12>.

6. Об утверждении Положения о Национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг : Указ Президента Украины от 10.09.2014 г. № 715/2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/715/2014>.

7. Вопросы реформирования газового сектора : Распоряжение Кабинета Министров Украины от 25.03.2015 г. № 375-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/375-2015-%D1%80>.

8. О рынке природного газа : Проект Закона № 329-VIII от 09.04.2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54205.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ

Любовь МАЗУР,

соискатель кафедры административного права и административной деятельности Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The author in the article the controversial issue of the definition of administrative and legal regulation of the rights of members of the Armed Forces of Ukraine on protection of health. Analyzed different definitions of administrative and legal regulation of the rights of the Armed Forces of Ukraine on health care offered by Ukrainian scientists who are in the books. The author definition of administrative and legal regulation of the rights of the Armed Forces of Ukraine on health and revealed his identity. A classification of human groups of the Armed Forces of Ukraine on health care.

Key words: administrative-legal regulation, rights of the Armed Forces of Ukraine, healthcare.

Аннотация

Автором в статье рассматривается дискуссионный вопрос относительно определения понятия административно-правового регулирования прав военнослужащих Вооруженных сил Украины на охрану здоровья. Анализируются разнообразные определения административно-правового регулирования прав военнослужащих Вооруженных сил Украины на охрану здоровья, предложенные украинскими учеными, которые содержатся в монографиях. Предложено авторское определение административно-правового регулирования прав военнослужащих Вооруженных сил Украины на охрану здоровья и раскрывается его сущность. Обосновывается классификация групп прав военнослужащих Вооруженных сил Украины на охрану здоровья.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, права военнослужащих Вооруженных сил Украины, охрана здоровья.

Постановка проблемы. Провозглашение независимости и принятие Конституции Украины в 1996 г. включают переориентацию всего механизма государства на другие ценности, среди которых ведущее место отводится человеку, обеспечению его прав и свобод, неприкосновенности и безопасности. Независимо от рода деятельности все люди провозглашались равными в своих правах и достоинстве, свободными в развитии своей личности. Украина провозглашается демократическим, правовым, социальным государством. Это означает, что права человека и гражданина признаются, гарантируются и не могут быть отменены. Вместе с тем возникает вопрос о возможности их ограничения, установление особых правил пользования. Этот вопрос не решен и по правам военнослужащих Вооруженных сил Украины в сфере здравоохранения. С одной стороны, указанная категория граждан Украины имеет целью осуществление служебной деятельности, особенности

которой, по сравнению с любой другой службой в государстве и трудовой деятельности, заключаются, прежде всего, в том, что военнослужащие являются вооруженным формированием, на которое согласно Конституции Украины возлагаются оборона Украины, защита ее суверенитета, территориальной целостности и неприкосновенности. С другой стороны, специфика правового положения лица не должна иметь следствием сужение перечня прав человека и гражданина, в том числе и в сфере охраны здоровья. Административно-правовое регулирование прав в сфере охраны здоровья военнослужащих должно учитывать обе стороны специфического правового статуса граждан, проходящих военную службу, не терять устойчивую правовую связь с Украиной. Военнослужащие не должны испытывать необоснованных ограничений прав и свобод. На сегодня же часть уже существующих особенностей административно-правового регулирования прав военнослужащих