

РОЗДІЛ 4 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.9

Миколаєць Д.А.,

*к.т.н. доцент, доцент кафедри промислової електроніки
Факультет електроніки Національний технічний університет України
"Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"*

НАПРЯМИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

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 сфері енергетики.

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

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.*

Сутність проблеми адміністративно-правового регулювання зеленої електроенергетики щодо недосконалого процесу оплати зеленої електроенергії полягає у тому, що невірно було спрогнозовано рівень привабливості даної сфери для інвесторів та обсяг збільшення частки зеленої електроенергетики, а отже й кошти необхідні на виконання зобов'язань перед інвесторами, унаслідок чого постраждали решта залучених до відносин у сфері електроенергетики суб'єктів, як і кінцеві споживачі, так й об'єкти виготовлення електроенергії. Вирішення даної проблеми не може мати тимчасовий характер та створювати нерівність між суб'єктами господарювання, що діють на ринку електроенергії. Крім того, недоцільним було б скасування усіх гарантій та повернення до умов розвитку лише традиційних джерел електроенергії, оскільки це суперечить цілям зі збереження та охорони довкілля, євроінтеграції та врешті призведе до моральної застарілості використовуваних технологій.

Відповідно, одним із шляхів оптимізації використання зеленої електроенергії, що відповідає інтересам суспільства, кінцевих споживачів та й навіть інших суб'єктів виготовлення є запровадження технологій накопичення енергії. Про це стверджують й у своїх роботах І. С. Сагайдака [1] та І. І. Дороніна, який пропонує використання водневих чи літій-іонних технологій [2, с. 38]. На сьогодні, такі технології використовуються у побуті, однак є малопоширеними та лише впроваджуються в промислових масштабах. Завданням держави є створення прозорого адміністративно-правового регулювання питання накопичення електричної енергії та заохочення наукових напрацювань в даній сфері, стимулювання інвестицій. Варто зауважити, що стратегія із накопичення електричної

енергії обрана однією із пріоритетних для розвитку єдиного ринку ЄС, про що свідчить нещодавно створена Директива ЄС 2019/944, у ч. 59 ст. 2 якої навіть надається тлумачення процесу накопичення електроенергії (energy storage), під яким слід розуміти перенесення кінцевого споживання електроенергії на мить пізніше, ніж вона було вироблена або ж перетворення її у форму енергії, яку можливо накопичити та зберегти для подальшого перетворення в електроенергію чи інші види енергії та використання [3]. Завдяки використанню такої технології можливо буде суттєво зменшити вартість зеленої електроенергії, оскільки її можливо буде використати за потреби, а не негайно після виготовлення. Крім того, можливо буде планувати необхідні обсяги електроенергії на конкретний рік та від цього формувати зелений тариф. Зрозуміло, що впровадження системи накопичення електроенергії потребує, як розвитку технологій, так й часу для адаптації до змін ринку електроенергії та власне суб'єктів, що здійснюють виготовлення, постання й розподіл електроенергії. Відповідно, першочергові зміни повинні стосуватися стратегії розвитку сфери електроенергії.

Тому, з метою заохочення розвитку системи накопичення зеленої електроенергії необхідно внести зміни до Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [4] шляхом доповнення абзацу першого її 2 етапу «Оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури» наступним формулюванням:

«[...] Другий етап впровадження енергетичної системи, також, включає у себе стимулювання розвитку наукових інноваційних технологій накопичення електроенергії, що вплине на енергоефективність, стабілізацію ринкового становища, передбачуваність його розвитку [...]».

Накопичення електроенергії пов'язано з енергоефективністю, адже допомагає зменшити навантаження на електричну систему в години пік та вірно розподіляти у нічні години. Крім того, накопичення електроенергії є інструментом запобігання ризикам для населення щодо негативних наслідків різних надзвичайних ситуацій, як антропогенного, так й природного характеру. Однак, дана норма має слугувати меті спрямування діяльності з управління, контролю та розвитку відносин у сфері електроенергії, а тому необхідно деталізувати завдання.

Відповідно, абзац 2 етапу другого Енергетичної стратегії [5] необхідно доповнити новими завданнями 3-5:

«[...] Завданнями цього етапу є [...]:

[...] 3) стимулювання науково-теоретичних досліджень питання створення та функціонування системи накопичення електроенергії, у тому числі виготовленої на об'єктах, що використовують відновлювальні джерела електроенергії та стосуються використання літій-іонних технологій;

4) створення державних грантів та програм для створення перевірки наукових теорій та створення практики використання системи накопичення електроенергії;

5) передбачення податкових пільг та інших привілеїв для суб'єктів господарювання, що розробляють, встановлюють й надають послуги із накопичення електроенергії [...]».

Визначенні завдання ініціюють роботу органів публічної влади із створення законодавства в питаннях накопичення електроенергії та зеленої електроенергії зокрема, як і гарантує формування проектів нормативно-правових актів на основі науково підтверджених теорій.

Крім того, Енергетичну стратегію [6] слід вдосконалити шляхом її доповнення новим абзацем 6 щодо очікуваних результатів:

«[...] На цьому етапі очікується створення технологій, що дозволятимуть накопичувати електроенергію, у тому числі ту, що відпускається за «зеленим» тарифом та залучення інвестицій для її поширення серед суб'єктів господарювання, які мають найбільші потужності для виготовлення електроенергії з відновлювальних джерел [...]».

Здійснені кроки є передумовою для поширення системи накопичення електроенергії в усій країні та біля усіх об'єктів виготовлення електроенергії. Проте, пріоритетним визначено саме напрямок зеленої електроенергетики, що й дозволить вирішити проблему перекладення тягара сплати боргів та високого тарифу на кінцевих споживачів.

Задля гарантування спільного розуміння процесу накопичення електроенергії варто уже на рівні законів надати легальні тлумачення поняттям, що будуть використовуватися у такій сфері, а тому варто внести зміни до преамбули Закону України «Про енергозбереження» [7] й доповнити її наступними формулюваннями:

«[...] Накопичення електроенергії — це процес перетворення щойно виготовленої електроенергії в таку енергію, що дозволяє її акумуляцію та зберігання до моменту, коли знадобиться її розподіл, постачання та використання [...]»;

а також:

«[...] Система накопичення електроенергії є технологічним комплексом, який здатний перетворювати щойно виготовлену електричну енергію в таку форму енергії, що дозволяє її акумуляцію та зберігання до моменту, коли знадобиться її розподіл, постачання та використання [...]».

Вказівка на поняття, як системи, так й самого процесу накопичення електроенергії дозволяє краще розуміти призначення останнього та яким чином він має діяти в межах національного ринку електроенергії. Формулювання «технологічний комплекс» обрано для підкреслення наукового підґрунтя та практичного підтвердження теорій щодо ефективності накопичення електроенергії. Самі ж поняття відповідають європейському законодавству, а отже потребуватимуть менше змін та вдосконалень у майбутньому.

До проблем адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики можливо віднести й теоретичні проблеми. Теоретичною проблемою адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, виділеною нами у процесі нашого дослідження, є термінологічні неузгодженості законодавства, яким здійснюється адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики. Важливо підкреслити, що варіативність термінології є допустимою в повсякденній мові та навіть в науковій літературі за попереднього визначення змісту використовуваних термінів. Вона може формуватися під впливом іноземних запозичень та поступового процесу старіння термінології та втрати нею актуальності, що позначають технології в електроенергетиці, що більше не використовуються.

Досліджуючи лексику, що вживається для позначення процесів в електроенергетиці З. Й. Куньч вказує на її багатозначність, електроенергетичні терміни ще більше звужують наукові поняття та метафоризують їх, унаслідок чого відбуваються процеси полісемії, що призводить до того, що усунути багатозначність лексики є фактично неможливим [8, с. 80]. Тобто, проблема варіативності лексики полягає у тому, що для національних наукових досліджень та відносин у сфері електроенергетики характерним є використання різних термінів на позначення однакових чи синонімічних понять. Однак, перенесення такої

ситуації в сферу адміністративно-правового регулювання має значно більші негативні наслідки, ніж непорозуміння між вченими, адже спричиняє невірне тлумачення та застосування норм права, неможливість захистити свої права суб'єктами відносин у сфері електроенергетики, а також й визначає можливість уникнення відповідальності за невиконання покладених обов'язків чи недотримання стандартів, нормативів та заборон. Саме тому, важливим є упорядкування та узгодження усієї законодавчої лексики, що використовується для адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, як між собою, так й з іншими актами адміністративного, господарського, податкового та екологічного законодавства.

Харчук Л. В. звертає увагу на те, що в державних стандартах використовується прикметник «розподільчий», що пояснюється радянською практикою наближення двох мов, коли ж уже в сучасних наукових працях, підручниках чи посібниках застосовують термін «розподільний» [9, с. 193]. Тобто, варіативність законодавчої лексики пояснюється ще й тим, що досі не було сформовано єдиних вимог щодо усунення будь-яких термінів, що не відповідають правилам української мови. Разом з тим, позитивно можливо оцінювати саме єдність підходу до вибору термінології. Зрозуміло, що у будь-яких наступних змінах й удосконаленнях необхідно дотримуватися сучасних правил української мови, що дозволить зменшити кількість необхідних виправлень у майбутньому.

Тому, з метою унормування лексики, що використовується під час адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики необхідно у ч. 11-12 статті 2 Закону України «Про ринок електричної енергії» [10] замінити формулювання «суб'єкти владних повноважень» на формулювання «центральні органи виконавчої влади»:

«[...] 11. Центральні органи виконавчої влади, а також суди при застосовуванні норм цього Закону беруть до уваги правозастосовну практику Енергетичного Співтовариства та Європейського Союзу, зокрема рішення Суду Європейського Союзу (Європейського Суду, Загального Суду), практику Європейської Комісії та Секретаріату Енергетичного Співтовариства щодо застосовування положень актів законодавства Європейського Союзу, зазначених у цій статті.

12. Рішення (заходи) центральних органів виконавчої влади, прийнятих на виконання норм цього Закону, мають прийматися на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення, відповідати меті, з якою повноваження надані, бути обґрунтованими, відповідати принципам неупередженості, добросовісності, розсудливості, пропорційності, прозорості, недискримінації та своєчасності [...]».

Використання терміну «суб'єкт владних повноважень» не відповідає законодавчій термінології, оскільки в законодавстві у сфері електроенергетики відсутнє легальне тлумачення. Крім того, суб'єкт владних повноважень не обов'язково повинен володіти владою у державі чи певній території, а тому не зрозуміло рівень його підпорядкування, поширення обов'язку публічності. Таке формулювання суперечить й внутрішній логіці норми права, адже суди чомусь не включені до суб'єктів владних повноважень, хоча очевидно є наявність в суддів влади щодо здійснення правосуддя. Натомість формулювання «центральный орган виконавчої влади» вказує на зв'язок з адміністративним законодавством, а тому й усіма законодавчими актами та принципами діяльності, а також визначає відмінність від суду та ієрархічність відносин. Окремо слід підкреслити, що перерахування усіх органів виконавчої влади було б недоречним, оскільки в національній

практиці частими є випадки перейменування, об'єднання чи ліквідації органів публічної влади, а отже їх повний список лише ускладнив би вдосконалення та адаптацію законодавчих актів в сфері електроенергії до сучасних умов.

Позитивно можливо оцінювати тенденцію під час формування законодавчих актів щодо надання легальних визначень усім термінам, що вживаються у них. Проте, проблемним аспектом є те, що для однакових процесів в сфері електроенергії можуть надаватися різні терміни або ж такі терміни охоплюватимуть суміжні поняття. Яскравим прикладом слугує Закон України «Про енергозбереження», в якому використовується термін «нетрадиційні та поновлювальні джерела енергії», під якими слід розуміти ті джерела, що постійно існують чи періодично з'являються в довкіллі у вигляді потоків сонця, вітру, тепла Землі, енергії морів, океанів, річок чи біомаси [11]. Аналізуючи таке поняття можливо зрозуміти, що мова йде про відновлювальні джерела електроенергії. Однак останній термін уже використовується в інших законодавчих актах та є більш поширеним. Тобто, хоча такі поняття фактично охоплюють одні й ті ж самі явища в електроенергетиці для них використано різні терміни, що надалі може призвести до проблем у поширенні податкових пільг, встановлення сфери діяльності суб'єктів господарювання, поширюваного правового режиму.

Протилежною є ситуація із тлумаченням поняття об'єкта енергетики, адже згідно з Законом України «Про ринок електричної енергії», ним є електрична станція, підстанція, мережа, які підключенні до об'єднаної енергетичної системи України [12]. Водночас, у Законі України «Про альтернативні джерела енергії» визначено, що об'єктом альтернативної енергетики є енергогенеруюче та інше обладнання, яке виробляє енергію шляхом використання альтернативних джерел енергії [13]. Якщо у першому випадку мова йде про певні приміщення та інструменти встановлення зв'язків між такими приміщеннями, то уже в другому під об'єктом розуміється виключно обладнання, що теоретично може бути перенесене, змінене чи оновлене таким чином, що призведе до втрати ним ознак об'єкта альтернативної енергетики. Така плутанина що ж вважати об'єктом призводить до ускладнень під час контролю за безпекою виготовлення, розподілу та постачання електроенергії, адже не зрозуміло який саме об'єкт варто перевіряти, а відвідування суб'єкта господарювання не гарантуватиме доступ до самої техніки.

Тому, з метою узгодження термінів, що використовуються у законодавстві в сфері електроенергії слід в тексті Закону України «Про енергозбереження» [14] формулювання «нетрадиційні та поновлювальні джерела енергії» замінити на «альтернативні та відновлювальні джерела енергії». У такому разі, зміст преамбули цього нормативно-правового акту має бути наступним:

«[...] Поняття «альтернативне джерело енергії» та «відновлювальне джерело енергії» вживаються у значенні, що визначене Законом України «Про альтернативні джерела енергії».

Зміна термінів та посилання на інший законодавчий акт запобігатимуть будь-яким наступним недолікам розуміння понять, що особливо важливо в контексті удосконалення регулювання зеленої електроенергетики.

Також, варто в Законі України «Про альтернативні джерела енергії» [15], поняття «об'єкту альтернативної електроенергетики» розширити та викласти в такій редакції:

«[...] Підвид об'єкту енергетики на якому використовується енергогенеруюче та інше обладнання, що становить не менше 50% від усіх встановлених на об'єкті енергетики

потужностей та, яке для вироблення енергії використовує альтернативні, у тому числі відновлювальні джерела енергії [...]».

Таке визначення вказує на зв'язок із загальним поняттям об'єкту енергетики, однак вказує на особливості, які використовуються для відокремлення такого об'єкта та встановлення для нього спеціального правового режиму. До того ж, згадка про відновлювальні джерела енергії об'єднує поняття «об'єкту альтернативної енергетики» із «об'єктом відновлювальної енергетики», що полегшує розуміння прав та обов'язків для суб'єктів господарювання, що прагнуть займатись виготовленням зеленої енергетики. Слід наголосити, що запропоновані зміни мають бути не єдиними, а законодавство в сфері електроенергетики надалі вдосконалюватися щодо усунення варіативності та полісемії в правовому регулюванні.

Отже, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики спричинені декількома факторами. Найперше, це наявність застарілих підходів до державного управління сферою електроенергії та відповідно існує ще велика кількість нормативно-правових актів, створених за радянських часів або ж перенесених застарілих норм права до сучасних законодавчих актів. Існування наступної причини обумовлюється прагненням держави якомога швидше запровадити європейські стандарти розвитку ринку електроенергії. Разом із попередньо нагромаджених проблем щодо застарілості, колізійної, наявності прогалин у законодавстві в сфері електроенергії, така ситуація призводить до поганого прогнозування результатів реформування адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергії, порушення прав та інтересів кінцевих споживачів та правових очікувань суб'єктів господарювання. Також, проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики призводять до погіршення стану обладнання, недофінансування державних підприємств та утворення гігантських боргів. Спільним шляхом вирішення усіх проблем в даній сфері є розподіл тактичних та стратегічних цілей, редагування процесу змін відповідно до щорічних можливостей та ретельне планування розвитку сфери електроенергії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Сагайдак І. С., Мосюк Т. В. Зелений тариф як механізм стимулювання ресурсозбереження. Збірник наукових праць за матеріалами II Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції «Економіка природокористування: стан, проблеми, перспективи» (ЕПК – 2016), м. Ірпінь, 29 березня 2016 р. Ірпінь : УДФСУ, 2016. С. 160–166
2. Дороніна І.І. Нормативно-правове забезпечення розвитку відновлюваної енергетики в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2020. Вип. 1 (44). С. 31–43.
3. Directive (EU) 2019/944 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on common rules for the internal market for electricity and amending Directive 2012/27/EU (Text with EEA relevance.) URL: <https://cutt.ly/sQE5fQh> (Дата звернення: 08.08.2021)
4. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: Розпорядження Кабінету Міністрів від 18.08.2017 № 605-р. Урядовий кур'єр. 2017. № 167

- 5.Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”: Розпорядження Кабінету Міністрів від 18.08.2017 № 605-р. Урядовий кур’єр. 2017. № 167
- 6.Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність”: Розпорядження Кабінету Міністрів від 18.08.2017 № 605-р. Урядовий кур’єр. 2017. № 167
- 7.Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР.Відомості Верховної Ради України(ВВР). 1994. № 30. С. 283
- 8.Куньч З. Й., Харчук Л. Полісемія в українській електроенергетичній термінології. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Проблеми української термінології: збірник наукових праць. 2016. № 842. С. 77–81
- 9.Харчук Л. В. Формування та системна організація української електроенергетичної терміносистеми: дис. ... канд. філолог. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2017. 393 с.
- 10.Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII.Відомості Верховної Ради України(ВВР).2017. № 27-28. С. 9
- 11.Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР.Відомості Верховної Ради України(ВВР). 1994. № 30. С. 283
- 12.Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 № 2019-VIII.Відомості Верховної Ради України(ВВР).2017. № 27-28. С. 9
- 13.Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV.Відомості Верховної Ради України(ВВР). 2003. № 24. С. 155
- 14.Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 № 74/94-ВР.Відомості Верховної Ради України(ВВР). 1994. № 30. С. 283
- 15.Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV.Відомості Верховної Ради України(ВВР). 2003. № 24. С. 155