

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БЕРЛАЧ Г. В.,

аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Київський національний торговельно-
економічний університет)

УДК 351.824.11

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ
У СФЕРІ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ

У статті детально проаналізовано довідкову, навчальну, навчально-методичну літературу та норми міжнародного законодавства для вивчення досвіду зарубіжних країн щодо адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії. Для аналізу стану порушеної проблеми в зарубіжних країнах взято електроенергетичні галузі США і Європейського Союзу. Наголошено, що світовий досвід підтверджує необхідність активної участі держави у процесах лібералізації ринку електроенергії, незалежно від моделі їх здійснення. Однією з головних функцій держави є створення механізму, який сприяє розвитку ефективних конкурентних відносин з орієнтацією на споживача.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, досвід, зарубіжний, природна монополія, наукові погляди, система, суб'єкти.

В статье проведен детальный анализ справочной, учебной, учебно-методической литературы и норм международного законодательства с целью изучения опыта зарубежных стран по административно-правовому регулированию деятельности субъектов естественных монополий в сфере электрической энергии. Для анализа состояния затронутой проблемы в зарубежных странах взяты электроэнергетические отрасли США и Европейского Союза. Отмечено, что мировой опыт подтверждает необходимость активного участия государства в процессах либерализации рынка электроэнергии, независимо от модели их осуществления. Одной из главных функций государства является создание механизма, который способствует развитию эффективных конкурентных отношений с ориентацией на потребителя.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, опыт, зарубежный, естественная монополия, научные взгляды, система, субъекты.

This article contains a detailed analysis of reference, educational, educational and methodical literature and international legislation in order to study the experience of foreign countries in the administrative and legal regulation of the activities of natural monopolies in the field of electrical energy. For the analysis of the administrative and legal regulation of the activities of natural monopolies in the field of electrical energy, the electric power industries of the USA and the European Union are taken. It is noted that the global experience of liberalization confirms the need for active state participation in the processes of liberalization of the electricity market, regardless of



the model of their implementation. One of the main functions of the state is to create a mechanism that promotes the development of effective competitive relations with a customer focus.

Key words: *administrative and legal regulation, experience, foreign, natural monopoly, scientific views, system, subjects.*

Вступ. Природні монополії у сфері електричної енергії займають важливе місце у структурах своїх країн, незалежно від їх соціального устрою й економічного рівня розвитку. Однак у їх функціонуванні є багато спільного.

Згідно із прогнозом Всесвітньої енергетичної ради (ВЕР), у період 2000–2030 рр. глобальне споживання енергії зросте на 55%, і капіталовкладення в енергетику становитимуть близько 16 трлн доларів США, а частка електроенергії серед споживаних енергоресурсів до 2030 р. збільшиться до 44%. При цьому за рахунок підвищення енергоефективності, вдосконалення технологій та активізації екологічного захисту темпи підвищення попиту на енергоресурси будуть істотно меншими проти середньорічних (3,4%) темпів зростання світового ВВП.

Базовим варіантом прогнозу агентства «IRENA» (International Renewable Energy Agency – Міжнародне агентство з поновлюваної енергетики) на період із 2013 р. по 2030 р. передбачено загальне зростання майже у 2,5 разу обсягів виробництва електроенергії (36 800 ТВт/год) за рахунок збільшення обсягів виробництва електроенергії вітряними електростанціями (із 3% до 7%), сонячними електростанціями (усіх видів – з 1% до 4%) та гідроелектростанціями (із 15% до 16%). При цьому передбачається зниження обсягів виробництва електроенергії електростанціями на вугільному паливі (із 43% до 35%) та нафтопродуктах (із 3% до 1%) за майже стабільних обсягів споживання природного газу (із 22% до 21%).

За основним сценарієм Міжнародного енергетичного агентства, обсяги світового енергоспоживання до 2040 р. зростуть на третину переважно за рахунок Індії, Китаю, країн Африки, Близького Сходу і Південно-Східної Азії. Увесь приріст світового енергоспоживання припаде на держави, що не входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), оскільки загальне споживання енергії країнами ОЕСР скоротиться, порівняно з піковим 2007 р., за рахунок підвищення енергоефективності, демографічних і структурно-економічних тенденцій. Лідерами скорочення енергоспоживання стануть держави ЄС (-15% за період до 2040 р.), Японія (-12%) і США (-3%). Відповідно до висновків Міжнародного енергетичного агентства, електроенергетика прокладає шлях до декарбонізації енергетичної системи [1].

Безумовно, правові та організаційні засади функціонування природних монополій, зокрема у сфері електричної енергії, у кожній державі мають власну специфіку. Водночас, за всієї різноманітності, унікальності й неповторності цієї сфери, кожна з них формувалась під впливом майже єдиного комплексу зовнішніх і внутрішніх факторів та з такими цілями: по-перше, забезпечення потреб населення і промисловості електричною енергією; по-друге, утримання і забезпечення функціонування об'єктів виробництва електричної енергії та її постачання.

Для аналізу адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії в зарубіжних країнах взято електроенергетичні галузі США і Європейського Союзу.

Різні аспекти адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій розглядалися у працях таких учених: В.Б. Авер'янова, І.О. Анохіної, Г.І. Балюка, А.І. Берлача, М.С. Блохіна, Ю.В. Ващенко, В.К. Колпакова, М.А. Кордюкової, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко та інших. Аналіз наукової, навчально-методичної та довідкової літератури свідчить, що нині питання щодо зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії досліджено поверхово, у рамках широкої адміністративно-правової проблематики.



Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу наукових праць та міжнародного законодавства дослідити зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії та визначити основні напрями його запозичення для України.

Результати дослідження. Аналізуючи електроенергетичну галузь США, зазначимо, що для регулювання діяльності підприємств у сфері природних монополій країни ще в XIX ст. почали створювати федеральні регулювальні комісії. Базовим нормативно-правовим актом у сфері електричної енергії є Федеральний закон про енергетику (Federal power act), прийнятий у 1920 р. У 2005 р. Законом про енергетичну політику (Energy policy act) були внесені істотні зміни та доповнення. Указані акти визначають основні положення здійснення адміністративно-правового регулювання у сфері електричної енергії, зокрема визначено систему та повноваження органів державної влади, до яких належать Федеральне міністерство енергетики (The US Department of Energy, DOE), Федеральна комісія з регулювання в енергетиці (Federal Energy Regulatory Commission, FERC) і Північноамериканська корпорація з надійності в електроенергетиці (North American Electric Reliability Corporation, NERC).

Отже, Федеральне міністерство енергетики є урядовим органом виконавчої влади, який забезпечує розроблення та реалізацію державної енергетичної політики на федеральному рівні і рівні штатів, вирішує питання енергетичної безпеки країни, підтримки інноваційного розвитку в енергетиці і, спільно з федеральними агентствами Уряду США, питання розміщення ліній електропередачі на федеральних землях.

Щодо Федеральної комісії з регулювання в енергетиці зазначимо, що її було створено 1930 р. як Федеральну енергетичну комісію, до повноважень якої входило здійснення державного контролю за такими сферами, як електроенергетика, газова промисловість, газо-, нафтопроводи, гідроенергетичні споруди. Уже в 1977 р. ця комісія була реорганізована у Федеральну комісію з регулювання в енергетиці [2], яка діє на двох рівнях: федеральний (регулює оптову торгівлю й передачу електроенергії на далекі відстані (між штатами), оптовий продаж газу) і рівень штатів (виробництво й кінцевий розподіл електроенергії, а також діяльність компаній, які займаються локальним розподілом газу споживачам).

Згадана комісія входить до складу Федерального міністерства енергетики, однак має статус незалежного агентства Федерального Уряду США. Важливою ознакою діяльності Федеральної комісії з регулювання в енергетиці є незалежність прийняття рішень у сфері її відання від Федерального міністерства енергетики. У разі виникнення публічного спору він вирішується лише у судовому порядку у федеральних судах США [3].

Законодавством передбачено особливий порядок призначення керівництва вказаної комісії, а також її фінансування. У більшості штатів члени комісій призначаються губернатором штату і затверджуються на посаду Сенатом, а в інших – обираються на прямих виборах. Так, у штаті Міссурі існує спеціальний закон про статус і порядок роботи членів комісії: строк незмінної роботи – 6 років; закріплена заборона на одночасне заняття іншими видами діяльності, зокрема підприємницькою; відсутність у членів комісії власності на акції та інші цінні папери регульованих компаній, заборона на отримання від них подарунків.

Надзвичайно важливим є те, що до закінчення строку повноважень ні губернатор, ні Сенат не мають права позбавити члена комісії посади, яку він обіймає. Очевидно, такий підхід певним чином визначає незалежність члена комісії, що має принципове значення для роботи регулювального органу. Адже рішення, які приймаються, торкаються суперечливих інтересів багатьох соціальних груп. Ефективність і раціональність цієї системи виявляється в тому, що вона дає змогу, з одного боку, захистити членів комісії від можливого політичного тиску, а з іншого – позбавляє губернатора і Сенат обов'язку приймати об'єктивно обґрунтовані, але непопулярні рішення [4]. Фінансування діяльності комісії здійснюється за рахунок бюджетних асигнувань. Обсяги фінансування призначає щороку Конгрес. Так, у 2014 р. обсяг фінансування Федеральної комісії становив 480 млрд доларів США.



Таким чином, організація роботи комісій формується на основі принципу незалежності її як від політичних факторів, так і від впливу учасників економічних процесів у регульованих галузях – регульованих компаній і споживачів.

У складі Федеральної комісії з регулювання в енергетиці функціонує Бюро з надійності електропостачання, яке координує роботу з розробки й оновлення обов'язкових стандартів надійності і безпеки, а також контролює виконання вимог цих стандартів користувачами, власниками й організаціями, які експлуатують об'єкти електроенергетичної системи США.

Згадане Бюро затверджує обов'язкові вимоги надійності електропостачання, здійснює контроль за підтриманням обов'язкових параметрів надійності в електроенергетичних системах, забезпечує відповідність окремих елементів енергосистем обов'язковим нормативно-технічним вимогам, здійснює цілодобовий моніторинг значних системних аварій. Крім того, цей підрозділ розробляє плани заходів щодо захисту енергосистем від зовнішнього втручання, прогностичні моделі функціонування енергосистем у результаті можливих подій такого характеру і вживає заходи, спрямовані на захист енергосистем від зовнішніх нападів, зокрема від хакерських атак.

Продовжуючи аналіз досвіду США, зазначимо, що для організації діяльності з контролю за надійністю в Північній Америці створений і діє спеціалізований інститут – Північноамериканська корпорація з надійності в електроенергетиці (North American Electric Reliability Corporation), діяльність якої сертифікована і контролюється Федеральною комісією з регулювання в енергетиці та до повноважень якої відноситься розроблення термінової надійності електропостачання, моніторинг готовності енергосистем до дотримання параметрів надійності, а також професійна підготовка персоналу організацій електроенергетики, його оцінка і сертифікація [3].

Роблячи проміжний висновок, зауважимо, що в США застосовується система «жорстко регламентованого» регулювання, за якої органи федерального і регіонального рівнів взаємодіють з енергокомпаніями практично на всіх етапах планування їхньої поточної і перспективної діяльності, а також у питаннях ціноутворення одночасно з істотним обмеженням розмірів одержуваного ними прибутку, що стримує прояви монополізації окремих видів діяльності цих енергетичних компаній. Слід зазначити, що американська система регулювання базується на «повноцінному» законодавстві, де чітко визначаються права й обов'язки федерального і регіонального регулювальних органів [1].

Продовжуючи дослідження, зазначимо, що науковий інтерес адміністративно-правового регулювання природних монополій у сфері електричної енергії викликає досвід Європейського Союзу.

Правовою основою для функціонування суб'єктів господарювання у сфері природних монополій на території Європейського Союзу є Римський договір про створення Європейського економічного співтовариства [5], у якому визначено головні принципи діяльності в аналізованій сфері.

Щодо сфери електричної енергії зазначимо, що основні норми її регулювання стосовно природної монополії закріплено на рівні законодавства Європейського Союзу. Так, Європейською стратегією «Енергетика 2020» визначено, що створення загальноєвропейського інтегрованого енергоринку має бути одним з основних пріоритетів ЄС. Водночас розроблення та впровадження єдиної нормативної бази щодо енергетичного ринку через відповідні мережеві кодекси забезпечувалось у певні етапи. Коротко розглянемо їх.

Перший етап реформування енергетичних ринків країн-членів ЄС почався із прийняття 26 червня 1990 р. Директиви 90/377/ЄЕС щодо функцій Співтовариства з розвитку конкуренції та прозорості цін на електроенергію для кінцевих споживачів. Директива зобов'язала країни-члени ЄС надавати Статистичному бюро Європейського співтовариства (Євростат) відкриту інформацію щодо динаміки ринкових цін на електроенергію. Подальші заходи з регулювання діяльності систем передавання, транзиту та організації постачання електроенергії було визначено Директивою 90/547/ЄЕС від 29 жовтня 1990 р.



Процес реформування ринку електроенергії продовжився із прийняттям 19 грудня 1996 р. Директиви 96/92/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії, яка визначила шляхи переходу до конкурентного ринку з вільним вибором споживачем постачальника електроенергії. Зазначеною Директивою регламентовано відкриття країнами-членами ЄС національних ринків електричної енергії, розмежування видів діяльності в електроенергетичному секторі для поглиблення рівня конкуренції на роздрібних ринках та забезпечення відкритого і недискримінаційного доступу до ринку та електричних мереж [1].

Другий етап. У листопаді 2002 р. було прийнято Другий Енергетичний пакет, положення якого було спрямовано здебільшого на забезпечення вільного доступу до мереж і подальшого розвитку конкурентного середовища. До Другого Енергетичного пакета входять такі законодавчі та нормативно-правові документи:

- Директива Європейського Парламенту та Ради 2003/54/ЄС від 26 червня 2003 р. щодо загальних правил для внутрішнього ринку електроенергії;
- Регламент Ради та Європейського Парламенту від 26 червня 2003 р. № 1228/2003 про умови доступу до мереж для транскордонного обміну електроенергією;
- Директива Європейського Парламенту та Ради 2003/55/ЄС від 2003 р. про загальні правила для внутрішнього ринку природного газу;
- Регламент (ЄС) № 1775/2005 від 2005 р. про умови доступу до мереж транспортування природного газу.

Загалом Другим Енергетичним пакетом було передбачено подальшу лібералізацію енергетичного сектора, яка насамперед передбачала: по-перше, введення правила обов'язкового розділення бухгалтерського (фінансового) обліку у вертикально інтегрованих компаніях-монополістах за видами діяльності; по-друге, впровадження конкуренції у сфері оптових і роздрібних поставок, моніторингу діяльності мереж передавання і розподілу енергії та управління доступом третіх осіб до енергетичної інфраструктури. На цьому етапі мінімальними вимогами були юридичне розділення операторів систем передавання енергії та операторів, які продають енергію кінцевим споживачам, а також створення регулювального органу на національному рівні в кожній країні [1].

Третій етап. У 2009 р. Європейським Парламентом було затверджено Третій Енергетичний пакет законодавства ЄС для забезпечення більш повної лібералізації енергетичного ринку, насамперед у електроенергетичному та газовому секторах. До складу Третього Енергетичного пакета увійшли:

- Директива 2009/72/ЄС, якою встановлено основні засади та правила внутрішнього ринку електроенергії і яка скасовує Директиву 2003/54/ЄС;
- Директива 2009/73/ЄС щодо загальних правил для внутрішнього ринку природного газу (скасовує Директиву 2003/55/ЄС);
- Регламент ЄС №713/2009, яким засновано Агентство з питань співпраці регуляторів енергії (Agency for the Cooperation of Energy Regulators – ACER) та інші.

Важливо зазначити, що саме у змісті Третього Енергетичного пакета було закріплено необхідність створення національних регулювальних органів влади, діяльність яких базувалась на принципах юридичної відокремленості, незалежності від будь-яких державних, громадських організацій, приватних осіб та ринкових інтересів, прозорості, неупередженості. На країни-члени ЄС на державному рівні покладено обов'язок забезпечувати національний регулювальний орган держави бюджетними асигнуваннями із правом самостійного їх використання, а також достатніми кадровими та фінансовими ресурсами для виконання ним своїх обов'язків. Крім того, цей орган влади має право приймати самостійні рішення, незалежно від будь-якого політичного органу. Також Директивою передбачено особливий порядок призначення керівника регулювального органу: члени ради регулювального органу влади або, за відсутності ради, його вищі керівники призначалися на встановлений строк від п'яти до семи років із можливістю поновлення один раз [6].

Не менш важливою особливістю Третього Енергетичного пакета є відокремлення діяльності із транспортування електричної енергії від інших видів діяльності (виробництво,



купівля-продаж електричної енергії). Такий крок уможливив успішне вирішення завдання щодо вирівнювання вартості енергоресурсів на всій території ЄС, різниця в якій між окремими регіонами досягала 30% [1].

Отже, результатом реалізації заходів щодо впровадження положень та вимог Третього Енергопакета у країнах ЄС стало:

- створення семи регіональних ринків електроенергії як проміжного етапу формування єдиного ринку, а також розроблення, фінансування та реалізація десятирічного плану розвитку електричних мереж країн-членів ЄС, формування транс'європейської електроенергетичної мережі TEN-E;

- гармонізація методів забезпечення відкритого і недискримінаційного доступу до передавальних електричних мереж;

- відокремлення діяльності з виробництва і збуту від інфраструктури (мереж електропередач та газопроводів). Таким чином, діяльність, яка раніше монопольно контролювалася єдиним національним вертикально інтегрованим оператором, нині здійснюється широким колом компаній, що діють при цьому не тільки на території однієї держави, а й на території всього Європейського Союзу;

- правове та організаційне забезпечення реалізації прав споживачів за вибору постачальника енергії. Нині понад 15 європейських енергетичних і газових компаній активно діють у межах більш ніж однієї країни ЄС. У двадцяти державах-членах ЄС вже зараз налічується більше трьох основних постачальників електроенергії, що дозволяє споживачам (в тому числі домогосподарствам) вибирати з декількох постачальників або вільно змінювати одного постачальника на іншого. За експертними оцінками, сьогодні споживачі ЄС мають можливість щорічно заощаджувати близько 13 млн євро за умови оптимального вибору постачальника з більш вигідними пропозиціями.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що:

- по-перше, світовий досвід підтверджує необхідність активної участі держави у процесах лібералізації ринку електроенергії, незалежно від моделі їх здійснення. Однією з головних функцій держави є створення механізму, який сприяє розвитку ефективних конкурентних відносин з орієнтацією на споживача;

- по-друге, проведений аналіз досвіду США свідчить, що американська система регулювання базується на «повноцінному» законодавстві, де чітко визначаються права й обов'язки федерального і регіонального регулювальних органів. Крім того, у цій країні застосовується система «жорстко регламентованого» управління, за якої органи федерального і регіонального рівнів взаємодіють з енергокомпаніями практично на всіх етапах планування їхньої поточної і перспективної діяльності, а також у питаннях ціноутворення одночасно з істотним обмеженням розмірів одержуваного ними прибутку, що стримує прояви монополізації окремих видів діяльності енергетичних компаній;

- по-третє, досвід країн ЄС показує, що забезпечення ефективності державного регулювання на ринку електричної енергії можливо досягти шляхом: створення регіональних ринків електричної енергії; забезпечення відкритого і недискримінаційного доступу до передавальних електричних мереж; відокремлення діяльності з виробництва і збуту від інфраструктури (мереж електропередач та газопроводів); розроблення та запровадження правового й організаційного забезпечення реалізації прав споживачів за вибору постачальника енергії; створення національних регулювальних органів влади.

Список використаних джерел:

1. Основні положення енергетичних стратегій та програм Європейського Союзу щодо розвитку енергетичної сфери в умовах формування загальноєвропейського ринку електроенергії. URL: <https://ua.energy/wp-content/uploads/2017/05/2.-Energetychni-Strategiyi-YES.pdf>.

2. Плетень А.М. Державне регулювання природних монополій в Україні та в світі. URL: <http://er.nau.edu.ua/bitstream/NAU/23832/1>.



3. Черезов А.В., Грабчак Е.П. Зарубежный опыт нормативно-правового регулирования обеспечения надежности в электроэнергетике. URL: http://195.68.130.165/pluginfile.php/2718/mod_resource/content/3/zar_opyt.pdf.

4. Филюк Г.М. Зарубіжний досвід інституційно-правового регулювання природних монополій. URL: http://papers.univ.kiev.ua/1/ekonomika/articles/fyliuk-h-foreign-experience-of-institutionary-and-legal-regulation-of-natural-m_14753.pdf?admitad_uid=88e2fd820d641b08d042e23709ddb212.

5. Римський договір про створення Європейського економічного співтовариства. URL: http://evrounion.narod.ru/html/madeES_3.htm.

6. Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС від 13 липня 2009 р. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 2009. № 211/55. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245023096>.

ГЕССЕН А. Є.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

ЖУРБЕНКО А. Є.,

магістрант кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

ЗУБКО О. Є.,

магістрант кафедри економіки та
менеджменту туристичної діяльності
(Дніпровський гуманітарний
університет)

УДК 338.24: 346.7

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ТУРИЗМОМ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглянуто моделі державного управління туристичною сферою. Наведено головні напрями діяльності організацій, які займаються управлінням туризмом, у деяких європейських країнах. Установлено, що механізми взаємодії уповноважених органів, відповідальних за просування й розвиток туризму, в кожній країні є різними.

Ключові слова: державне управління, туристична галузь, туристичний продукт, моделі державного управління, уповноважені органи, передовий досвід.

