

УДК 351.824.11

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-13-18>

Г. В. Берлач, аспірант
кафедри адміністративного, фінансового
та інформаційного права Київського національного
торговельно економічного університету

НАУКОВІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУБ'ЄКТІВ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ У СФЕРІ ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ УКРАЇНИ

У статті детально проаналізовано навчальну, навчально-методичну літературу та норми чинного законодавства з метою визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України. У результаті дослідження встановлено, що проблема визначення класифікації суб'єктів адміністративно-правового регулювання в науковій літературі пов'язана з її складністю і характеризується багатогранністю і змістовністю. Єдиного підходу до класифікації суб'єктів адміністративно-правового регулювання вченими не вироблено. Крім того, з'ясовано, що в науковій літературі трапляються думки, що не повною мірою відповідають сучасним умовам.

У результаті критичного аналізу запропоновано наукове визначення поняття системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України.

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

A. V. Berlach. Scientific approaches to the system of subjects of administrative and legal regulation of subjects of natural monopolies in the sphere of electric energy of Ukraine

The purpose of the article is to investigate scientific approaches on the definition of the system of subjects of administrative and legal regulation of subjects of natural monopolies in the field of electric energy of Ukraine on the basis of systematic analysis of scientific works and norms of national legislation.

In this article the educational, educational and methodical literature and the norms of the current legislation are analyzed in detail with the purpose of determining the system of subjects of administrative and legal regulation of subjects of natural monopolies in the sphere of electric energy of Ukraine. As a result of the research it was established that the problem of determining the classification of subjects of administrative-legal regulation in the scientific literature is related to its complexity and is characterized by many-sidedness and meaningfulness. Scientists have not developed a single approach to the classification of subjects of administrative-legal regulation. In addition, it has been established that in the scientific literature there are views that do not fully correspond to modern conditions.

Based on the critical analysis, a scientific definition of the concept of a system of subjects of administrative and legal regulation of subjects of natural monopolies in the sphere of electric energy of Ukraine is proposed.

The author's definition of the concept of system of subjects of administrative and legal regulation of subjects of natural monopolies in the field of electric energy of Ukraine is given as a normatively-fixed list of executive bodies, as well as other bodies whose activities are aimed at fulfilling their tasks and functions related to the implementation of state regulation, monitoring and control over the activities of economic entities in the spheres of production, transmission, distribution, purchase and sale, supply of electric energy for maintenance of the needs of consumers (domestic, non-household), development of market relations, minimization of expenses for supply of electric energy and minimization of negative impact on the environment.

Key words: administrative-legal regulation, research, concepts, natural monopoly, scientific views, system, subjects.

© Г. В. Берлач, 2018

Постановка проблеми. Становлення України як сучасної правової, демократичної та соціально орієнтованої держави зумовлює необхідність у розробленні та впровадженні власних стратегій розвитку економічної, соціальної, політичної, духовної, культурної сфери життєдіяльності країни. Саме такі заходи дозволять забезпечити належний рівень економічного розвитку країни та соціального забезпечення населення.

Водночас запровадженні в останнє десятиріччя реформи, зокрема в політичній, соціальній, економічній сферах країни, зумовили як позитивні результати (укладення угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, запровадження безвізового режиму для громадян України), так і негативні наслідки (загрозливий для існування країни рівень корупції, зниження рівня життя населення, поява загрозливих для національної безпеки країни політичних, релігійних, економічних суперечностей серед населення, збільшення зовнішнього боргу країни тощо).

Чинне законодавство України закріплює відповідні стандарти, які визначають ступінь придатності електричної енергії для використання за призначенням. Основна мета їх полягає у визначенні не лише мінімальних вимог до її придатності, а й напрямів діяльності уповноважених органів державної влади, а також змісту державної політики в зазначеній сфері адміністративно-правового регулювання. Однак сучасна якість послуг у сфері електричної енергії залишається в незадовільному стані. Це пов'язано з багатьма чинниками, зокрема:

– економічними – недостатнім обсягом фінансування даної галузі народного господарства. Велика енергоємність валового внутрішнього продукту України, яка становить 0,89 кг умовного палива на один долар Сполучених Штатів Америки з урахуванням паритету реальної купівельної спроможності, що перевищує середній рівень енергоємності в країнах світу у два-три рази. Результатом такої енергоємності є надмірне споживання електричної енергії. Крім того, у сучасних умовах структура тарифів потребує вдосконалення для забезпечення фінансової стійкості й інвестиційної привабливості енергетичних компаній. Ціни на електричну енергію мають забезпечити фінансування як виробничої, так і інвестиційної діяльності підприємств;

– політичними – загальновідомо, що із 2004 р. політична система в країні постійно перебуває в нестабільному стані. Така ситуація є прямим наслідком неефективного проведення або взагалі непроведення реформ у даній сфері. Експерти в енергетичній сфері наголошують на відсутності ефективної системи управління в енергетиці. Зазначається, що система управління в енергетиці формувалася спонтанно, діяла в деяких напрямках в інтересах окремих груп впливу. Внаслідок цього держава втратила контроль над активами підприємств, відбувся відтік професійних кадрів, знизився рівень науково-технічного забезпечення галузі. Крім того, така ситуація прямо впливає на обсяги іноземного інвестування в дану галузь;

– технологічними – незадовільний технічний стан об'єктів електроенергетичної сфери, який характеризується: критичним рівнем зношеності основних фондів, зниженням надійності роботи електроенергетичних об'єктів, зокрема, рівень зношеності становить від 60% до 70%; збільшенням питомих витрат палива на виробництво електричної енергії; збільшенням витрат у мережах під час транспортування електричної енергії; наприклад, в електроенергетиці витрати електричної енергії під час її транспортування в мережах 1991 р. становили до 9%, а на даний час ця величина сягнула понад 15% [1].

Наведені негативні чинники шкодять нормальному стану життєзабезпечення населення, що водночас може спричинити реальну загрозу національній безпеці України. Саме у зв'язку з наведеним залишається актуальним питання діяльності відповідних суб'єктів адміністративно-правового регулювання, що мають необхідний обсяг повноважень у сфері природних монополій, зокрема, у галузі електричної енергії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У сучасній навчально-методичній літературі та наукових дослідженнях з адміністративного права постійно приділяється увага загальнотеоретичним та організаційним аспектам суб'єктів адміністративно-правового регулювання. Це відображено в науково-методичних та наукових дослідженнях з даної проблематики таких науковців, як: В. Авер'янов, О. Бандурка, А. Берлач, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Рябченко й ін. Зазначені вчені у своїх працях звертали увагу на визначення поняття «суб'єктів адміністративно-правового регулювання», змісту принципів їхньої діяльності, системи та структури адміністративно-правового статусу. Однак аналіз системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України не проводився. У наведених наукових працях досліджувані питання розглядалися фрагментарно або в межах широкої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу.

Мета статті – на основі системного аналізу наукових праць і норм національного законодавства дослідити наукові підходи щодо визначення системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що з метою реалізації державної політики в різних сферах публічного адміністрування функціонує спеціальна система органів, діяльність яких спрямована на реалізацію відповідних заходів щодо суб'єктів природних монополій у галузі електричної енергії. Нині є як теоретична, так і практична потреба в чіткому визначенні їх кола.

Варто зазначити, що в науковій, довідковій та навчально-методичній літературі немає єдиної позиції щодо досліджуваного нами питання. Вважаємо, що така ситуація зумовлена низкою чинників, зокрема: відсутністю єдиної наукової концепції щодо визначення понятійного апарату (адміністративно-правове регулювання, природна монополія), постійним реформуванням органів державної влади, недоліками в змісті чинного законодавства.

Під час аналізу питання класифікації органів виконавчої влади авторський колектив підручника «Адміністративне право» під редакцією професора Т. Коломоєць робить спробу виробити базову класифікацію даних органів за такими критеріями: за організаційно-правовим рівнем – вищі, центральні, місцеві (даний критерій є базовим, адже відображений у Конституції України, інших нормативно-правових актах, а також у адміністративно-правовій доктрині); за способом ухвалення рішень – колегіальні й одноосібні (єдиноначальні); за характером компетенції (зміст функцій) – загальної, галузевої, функціональної та змішаної компетенції; за сферою дії – органи, наділені владними повноваженнями в галузі економіки, в адміністративно-політичній, соціально-гуманітарній сферах тощо [2, с. 65].

Н. Нижник та Н. Плахотнюк у посібнику «Виконавча влада в Україні» зазначають, що дані органи виконавчої влади доцільно визначати як окремий вид соціальної системи, а конкретний орган – як відповідну систему елементів – структурних підрозділів і посад [3, с. 13–14].

Авторський колектив підручника «Адміністративне право України. Повний курс» не наводить конкретної класифікації органів, однак зазначає, що система державних органів – це апарат держави, представлений упорядкованою, організованою, цілісною системою органів законодавчої, виконавчої та судової влади, які наділені відповідними владними повноваженнями, а їхня діяльність спрямована на реалізацію державної влади на всій території та в усіх сферах суспільства [4, с. 77].

У наукових дослідженнях, присвячених різним аспектам діяльності органів публічної адміністрації, вироблено інші наукові підходи до їх класифікації. Так, Ю. Небеський пропонує так поділити суб'єктів державного управління: по-перше, органи, які спеціально створені для виконання певного завдання або функцій; по-друге, органи, посадові особи, об'єднання

громадян, окремі громадяни, одним із прав або обов'язків яких є відповідні завдання, функції [5, с. 36]. Протилежну думку висловлює Ю. Якимець у дослідженні «Контроль та нагляд як засоби публічного адміністрування сфери культури». Учений вважає, що Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, місцеве самоврядування є основними суб'єктами в певній сфері публічного адміністрування [7, с. 63].

Заслуговує на увагу думка Г. Горбова та В. Галунько. Учені в монографічному дослідженні «Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї» зазначають, що система суб'єктів публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї містить чотири групи суб'єктів: 1) загальної компетенції (Кабінет Міністрів України та Міністерство юстиції України); 2) галузевої компетенції (Міністерство соціальної політики України, органи опіки й піклування, кризові центри, центри медико-соціальної реабілітації тощо); 3) функціональної компетенції (правоохоронні органи – прокуратура, органи внутрішніх справ); 4) суб'єкти, які можуть брати участь у протидії насильству в сім'ї (служби в справах дітей, заклади освіти, заклади охорони здоров'я, неурядові організації тощо [7, с. 199]. Але постає декілька питань: по-перше, чим відрізняються органи функціональної компетенції, тобто органи, що спеціально створені для реалізації відповідних завдань, від суб'єктів, які можуть брати участь у протидії насильству в сім'ї; по-друге, коли зазначені суб'єкти можуть брати участь у реалізації відповідних заходів, а коли – ні. Безумовно, наведена класифікація суб'єктів адміністративно-правового регулювання має певне теоретичне значення, однак, на нашу думку, потребує додаткового обґрунтування та доопрацювання.

Заслуговує на увагу наукова позиція В. Крикуна, який у монографічному дослідженні «Антикризове адміністративно-правове регулювання економіки України (теоретичні основи, методи та суб'єкти)» зазначає, що важливе місце в процесі антикризового впливу на суспільні відносини загалом та їхню економічну сферу зокрема посідає діяльність органів державної влади загальної компетенції, які поширюють свою предметну спеціалізацію на регулювання широкого обсягу суспільних відносин (Кабінет Міністрів, парламент тощо). Органи спеціальної компетенції (міністерства, агентства, комісії, служби тощо) сконцентровують свою діяльність на більш конкретних завданнях (реалізація державної політики у сфері охорони здоров'я, правоохоронної діяльності, фінансової політики) [8, с. 117].

Отже, варто погодитися з думкою С. Павелківа, який зазначає, що сучасні наукові підходи до визначення класифікації органів публічної адміністрації мають потребу доопрацювання, адже в застосовуються різні критерії класифікації органів публічної адміністрації, неможливо в повному обсязі охопити всі органи публічної адміністрації, теоретична спрямованість пропозицій, що, у свою чергу, зумовлює складнощі в правозастосовній діяльності [9, с. 64].

Ми підтримуємо позицію тих учених [9; 10, с. 340; 11, с. 64; 12, с. 71; 13, с. 198–199], які виокремлюють загальних і спеціальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання в будь-якій сфері діяльності держави. Вбачається, що до загальних суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України варто віднести: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Раду національної безпеки і оборони України. Відповідно до Конституції та законодавства України, саме ці органи забезпечують розроблення та реалізацію основних напрямів розвитку держави, визначають засади її зовнішньої та внутрішньої політики, стратегію забезпечення національних інтересів України, забезпечують загальне керівництво органами, що беруть участь у реалізації відповідної державної політики, зокрема у сфері енергетичної незалежності та безпеки України.

Водночас завдання адміністративно-правового регулювання не можуть бути вирішені зусиллями одних тільки центральних органів. Апарат управління має поширювати свою діяльність на всі окремі місцевості території держави, намагаючись пристосувати процес реалізації загальних приписів до місцевих умов [14, с. 105]. Отже, до даної групи цілком обґрунтовано можна віднести і місцеві органи виконавчої влади, зокрема органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та м. Севастополь¹.

Визначаючи органи публічної адміністрації спеціальної компетенції, варто зазначити, що нині існує низка органів, які мають відповідні повноваження та спеціально створені для реалізації державної політики в даній сфері, серед них: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Антимонопольний комітет України.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. На підставі проведеного аналізу наукових поглядів учених щодо системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання можемо надати авторське визначення поняття «система суб'єктів адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України» як нормативно закріпленого переліку органів виконавчої влади, а також інших органів, діяльність яких спрямована на виконання покладених на них завдань та функцій щодо здійснення державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах виробництва, передачі, розподілу, купівлі-продажу, постачання електричної енергії для забезпечення потреб споживачів (побутових, непобутових), розвитку ринкових відносин, мінімізації витрат на постачання електричної енергії та мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище.

Отже, проведене дослідження свідчить про те, що суб'єкти адміністративно-правового регулювання суб'єктів природних монополій у сфері електричної енергії України здебільшого є органами виконавчої влади, однак вони присутні і в законодавчій, і в державних органах, які формально не входять у систему жодної з них.

Список використаних джерел:

1. Перспективи розвитку паливно-енергетичного комплексу України. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=97023.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / Т. Коломоєць. К.: Юрінком-Інтер, 2011. 576 с.
3. Виконавча влада в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. Н. Нижник. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 128 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: Олді-Плюс, 2018. 446 с.
5. Небеский Ю. Адміністративно-правові засади охорони громадського порядку та забезпечення безпеки громадян у сучасних умовах: дис. ... канд. юри наук: 12.00.07. Луганськ, 2008. 227 с.
6. Якимець Ю. Контроль та нагляд як засоби публічного адміністрування сфери культури. Юридичний часопис національної академії внутрішніх справ. 2011. № 2. С. 61–69.
7. Горбова Г., Галунько В. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї: моногр. К.: Інститут публічного права, 2016. 226 с.
8. Крикун В. Антикризове адміністративно-правове регулювання економіки України: теоретичні основи, методи та суб'єкти: моногр. / за ред. А. Берлача. К.: Талком, 2014. 317 с.

¹ З березня 2014 р. у зв'язку з анексією території півострова реалізація повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій в повному обсязі майже неможлива.

9. Павелків С. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. 210 с.

10. Кузніченко С. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель: моногр. Сімферополь: КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав»», 2009. 497 с.

11. Павелків С. Адміністративно-правовий статус органів публічної адміністрації у сфері житлово-комунального господарства: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2013. 210 с.

12. Пономаренко Г. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади: моногр. Х., 2007. 448 с.

13. Ярмакі Х. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 437 с.

14. Філіпенко А. Адміністративно-правове регулювання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008 . 249 с.