



ПРАВО НА ДОСТУП ДО ЕНЕРГЕТИЧНИХ ПОСЛУГ: ПРОБЛЕМИ НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Юлія Ващенко,

доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, кандидат юридичних наук, доцент

Постановка проблеми й актуальність дослідження. Наше сьогодення неможливо уявити без енергетичних послуг, доступ до яких є необхідною умовою ефективної реалізації переважної більшості прав людини та громадянина: особистих, політичних, соціальних, економічних, культурних. Однак унаслідок різних обставин далеко не всі категорії громадян можуть користуватися досягненнями науково-технічного прогресу через доступ до сучасних енергетичних послуг. При цьому, така проблема існує як у країнах, які розвиваються, та країнах перехідного типу (до яких, зокрема, належить і Україна), так і в розвинених країнах. З огляду на зазначене, вчені по всьому світу шукають ефективні механізми подолання енергетичної бідності. Останнім часом усе більшої популярності в наукових колах набуває ідея визнання доступу до сучасних енергетичних послуг як права людини. А отже, постає питання про доцільність і рівень його нормативно-правового закріплення.

Спроби наукового формулювання зазначеної проблеми та пропозиції щодо її вирішення містяться, зокрема, в роботах, А. Дж. Бредбука, Дж. Гайл Гардам, М. Кормьє, С. Р. Туллі, Д. Смоліна.

Метою зазначеної публікації є узагальнення підходів до нормативно-правового закріплення права на доступ до сучасних енергетичних послуг і висловлення авторської позиції з піднятої проблематики.

Основний матеріал дослідження

Доступ до енергії є невід'ємною умовою забезпечення права на життя та здоров'я (ст. 27 Конституції України), права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 Конституції України), права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (ст. 50 Конституції України). Наявність безперервного й ефективного енергозабезпечення є гарантією реалізації, зокрема, права на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України), права на працю (ст. 43 Конституції України). Без доступу до сучасних енергетичних послуг неможливе ефективне здійснення права на освіту (ст. 53 Конституції України), свободу літературної, художньої, наукової та технічної діяльності (ст. 54 Конституції України), права на відпочинок (ст. 45 Конституції України). У сучасних умовах належна участь громадян у формуванні органів влади й органів самоврядування, в управлінні державними справами, а отже реалізація ними цілої низки політичних прав (зокрема, закріплених у статтях 36–38, 40 Конституції України) також є неможливою за відсутності сталого енергозабезпечення.

Отже забезпечення доступу до сучасних енергетичних послуг належить до найважливіших завдань сучасної держави, а енергетична безпека людини є однією з важливих складових енергетичної безпеки держави.



ПОГЛЯД НАУКОВЦЯ

Проте, в усьому світі існує проблема забезпечення сталого доступу населення до сучасних енергетичних послуг. Безумовно, найбільш гостро вона стоїть у країнах, які розвиваються, та країнах перехідного типу (до яких належить і Україна). Для позначення цієї проблеми використовують термін «енергетична бідність».

Енергетична бідність може бути спричинена різними причинами: технічними, економічними, соціальними. Серед них найбільш поширеними є відсутність технічної можливості забезпечення доступу до сучасних енергетичних послуг на певній території, незадовільний технічний стан енергообладнання та відсутність необхідних коштів для його модернізації, брак коштів у населення для оплати енергетичних послуг. Якщо в розвинених країнах енергетична бідність пов'язана, здебільшого, саме з останньою причиною, то в країнах, які розвиваються, та в країнах перехідного типу існує цілий комплекс причин.

Про гостроту проблеми забезпечення громадянам доступу до енергетичних послуг в Україні свідчать, зокрема, факти, висвітлені в доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Зокрема, у Щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні 2011 року [1] звертається увага на такі проблемні аспекти енергозабезпечення громадян як застарілий фонд галузі житлово-комунального господарства (як наслідок — відсутність сталого та якісного енергозабезпечення), неефективні система організації житлово-комунального господарства та цінова політика в галузі, необґрунтоване припинення надання енергетичних послуг громадянам (зокрема мешканцям гуртожитків).

Зважаючи на важливість сучасних енергетичних послуг для реалізації основоположних прав людини та громадянина, в останні роки все більшої

популярності набуває ідея визнання права на доступ до енергетичних послуг як права людини, а отже виникає питання про його нормативно-правове закріплення.

Важливе значення для визначення місця права на доступ до енергетичних послуг у системі прав людини є аналіз положень Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, ратифікованого Указом Президії Верховної Ради УРСР № 2148-VIII від 19.10.1973 року (далі — Пакт) [2].

Насамперед, відповідно до ст. 11 Пакту держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожного на достатній життєвий рівень для нього та його сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг і житло, та на неухильне поліпшення умов життя. Держави-учасниці вживатимуть належних заходів до забезпечення здійснення цього права, визнаючи важливе значення в цьому міжнародного співробітництва, заснованого на вільній згоді. Держави, що беруть участь у цьому Пакті, визнаючи основне право кожної людини на свободу від голоду, повинні вживати необхідних заходів індивідуально та в порядку міжнародного співробітництва, котрі б включали проведення конкретних програм для того, щоб, зокрема, поліпшити методи виробництва, зберігання й розподілу продуктів харчування шляхом широкого використання технічних та наукових знань, поширення знань про принципи харчування і вдосконалення чи реформи аграрних систем і, щоб досягти найбільш ефективного освоєння та використання природних ресурсів.

Хоча в пропонованій статті не йде мова про доступ до енергетичних послуг, однак цілком логічно фахівці пов'язують можливість реалізації права на достатній життєвий рівень з наявністю доступу до енергії, передусім, до електроенергії. Зауважимо, що Комітет економічних, соціальних та культурних прав ООН визначає право



на доступ до енергії в складі права на достатній життєвий рівень, однак не як окрему складову, а як елемент права на належне житло. Так, у Загальному коментарі Комітету економічних, соціальних та культурних прав ООН «Право на належне житло (ст. 11(1))» від 13.12.1991 року № 4 зазначається, що право на достатнє житло охоплює, зокрема, стабільний доступ до енергії для приготування їжі, опалення й освітлення [3].

Аналогічний підхід застосовується і Європейським комітетом із соціальних прав, який здійснює контроль за виконанням державами-учасницями Європейської соціальної хартії. Зокрема, у Висновках 2003 року щодо Франції в частині дотримання ст. 31 Європейської соціальної хартії (переглянутої) від 03.05.1996 року Комітет як невід'ємну складову права на адекватне житло визначає наявність таких базових енергетичних зручностей, як опалення й електроенергію [4].

Загалом вітаючи визнання Комітетом економічних, соціальних та культурних прав ООН, а також Європейським комітетом із соціальних прав важливості забезпечення доступу до енергетичних послуг як необхідної умови реалізації права на адекватне житло, вважаємо, що такий підхід до визначення права на доступ до енергетичних послуг є занадто вузьким. Більше того, вважаємо, що доступ до енергетичних послуг не є винятково складовою права на достатній життєвий рівень, адже від його наявності реалізації залежить ефективна реалізація цілої низки інших прав.

Останніми роками проблему доступу до енергетичних послуг усе частіше розглядають у контексті забезпечення гендерної рівності та недопущення дискримінації жінок. На необхідність забезпечення доступу жінок, які проживають у сільській місцевості, до послуг з електропостачання, звертається увага в Конвенції ООН «Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо

жінок» від 19.12.1979 року (ратифікована Україною як членом ООН в 1980 році) [5]. Пункт (h) ч. 2 ст. 14 вказаної Конвенції передбачено, що держави-учасниці вживають усіх відповідних заходів для ліквідації дискримінації щодо жінок у сільських районах, аби забезпечити на основі рівності чоловіків і жінок їхню участь у розвитку сільських районів та в одержанні переваг від такого розвитку і, зокрема, забезпечують таким жінкам право користуватися належними умовами життя, особливо житловими умовами, каналізацією, електро- та водопостачанням, транспортом і зв'язком.

У ст. 11 Додаткового протоколу до Американської конвенції про права людини у сфері економічних, соціальних та культурних прав, підписаного державами-членами Організації американських держав у м. Сан-Хосе (Коста Рика) 17.11.1988 року, закріплене право на безпечне для здоров'я довкілля. Складовою цього права визначено право кожного на доступ до базових публічних послуг, до яких традиційно належить доступ до енергетичних послуг [6].

У Йоханненсбургській декларації зі сталого розвитку, прийнятій на Всесвітньому саміті зі стійкого розвитку (м. Йоханнесбург, ПАР, 26.07–04.08.2002 року), звертається увага на залежність людської гідності від задоволення базових потреб, до яких віднесено, зокрема, потребу в енергії [7].

Як зазначалося вище, найбільш поширеним є підхід, відповідно до якого право на доступ до енергетичних послуг розглядається у площині соціально-економічних прав, а конкретніше — права на достатній життєвий рівень (права на адекватне житло як його складової). У цьому контексті потрібно звернути увагу, що в конституціях деяких держав відсутні положення щодо соціально-економічних прав (наприклад, у США). У Міжнародному пакті про соціальні, економічні та



культурні права міститься застереження щодо поступовості їх забезпечення, з урахуванням наявних ресурсів (ст. 2). В. Семенов з цього приводу зазначає: «У ході опрацювання обов'язкової до виконання Хартії з прав людини більшість держав погодилася з тим, що для трансформації міжнародно визнаних норм у національне право, достатнім є прийняття відповідного законодавчого акту; для реалізації соціальних і економічних прав потрібно дійти відповідного рівня економічного розвитку. Саме тому Міжнародний пакт про громадянські й політичні права однозначно встановлює як повинність кожної держави виконувати взяти на себе обов'язки; ... Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права формулюється як побажання, як завдання на майбутнє» [8, 75–76].

Безумовно, забезпечення соціально-економічних і культурних прав залежить від матеріальних можливостей відповідної держави, власне факт їх закріплення в конституції держави не є гарантією їх належної реалізації та захисту. Однак, як справедливо зазначає Н. Шукліна, аналізуючи підходи, що застосовуються в зарубіжних країнах (зокрема в Німеччині), а також позиції вітчизняних фахівців (зокрема Ю. Тодики та М. Баглая), аргументи для віднесення групи економічних, соціальних і культурних прав до другорядних відсутні [9, 272].

Зауважимо, що з приводу права на достатній рівень у законодавствах країн світу існують різні підходи. Зокрема, у конституціях деяких країн (наприклад, Греції, Болгарії) таке право чітко не закріплене. В конституціях низки країн (зокрема, Королівства Нідерландів, Японії, Республіки ПАР) закріплено не лише право на гідне людське існування (або ж певні його складові елементи, зокрема, право на адекватне житло), а й чітко прописано обов'язок держави його гарантувати та забезпечувати. В Україні

право на достатній життєвий рівень закріплене у ст. 48 Конституції України, згідно з якою кожен має право на достатній життєвий рівень для себе та своєї сім'ї, що передбачає достатнє харчування, одяг, житло. Аналізуючи зазначену норму, Н. Шукліна справедливо зазначає, що це єдина норма розділу II Конституції України, котра не містить спеціальних конституційних гарантій [9, 294].

Однак, як слушно зауважують науковці, право на достатній життєвий рівень є основоположним соціальним правом, яке становить правовий базис для всієї системи прав людини: право кожного на життя та право кожного на гідність особистості, що ще раз підтверджує взаємозв'язок і взаємозумовленість усієї системи прав людини [10, 108]. На думку В. Мацокіна, право на достатній життєвий рівень є одним з найбільш важливих та соціально значущих для кожної людини, а забезпечення цього права є метою діяльності кожної демократичної країни й одним з основоположних конституційних принципів сучасної держави. Заслужовує на підтримку пропозиція науковця розглядати це право в двох взаємопов'язаних аспектах: з одного боку, держава створює умови, за яких кожна здорова, дієздатна людина має реальні можливості забезпечити такий рівень свого життя, котрий відповідає її уявленням, а з другого, держава зобов'язана використовувати всі свої матеріальні, політичні, організаційні й інші ресурси задля забезпечення достатнього життєвого рівні соціально незахищених верств населення [11, 11]. Саме такий підхід, на нашу думку, має застосовуватись і для регламентації права на доступ до сучасних енергетичних послуг.

Висновки

Підсумовуючи зазначене, вважаємо, що право на доступ до сучасних енергетичних послуг є правом людини, що має бути визнане та закріплене як на міжнародному, так і на націо-



нальному рівнях. На нашу думку, в Основному Законі держави має бути закріплене і право кожного на доступ до сучасних енергетичних послуг, і обов'язок держави створити умови для достатнього, диверсифікованого,

безпечного, екологічно чистого, сталого, ефективного енергозабезпечення за економічно обґрунтованими цінами. ♦

Список використаних джерел

1. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні від 2011 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу до ресурсу : http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/07022011/Dopovid_8_1.pdf.
2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 року // Вісник Конституційного Суду України. — 2006. — №4.
3. *The right to adequate housing (Art.11 (1))*:13.12.1991.CESCR General comment 4. (General Comments) [Electronic resource]. — Access mode : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument).
4. *European Committee of Social Rights: Conclusions, 2003 (France)* [Electronic resource]. — Access mode : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/State/France2003_en.pdf.
5. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women of 19/12/1979* [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#intro>.
6. *Additional Protocol to the American Convention on Human Rights in the Area of Economic, Social and Cultural Rights «Protocol on San Salvador»* [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>.
7. *Johannesburg Declaration on Sustainable Development* [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.unescap.org/esd/environment/rio20/pages/Download/johannesburgdeclaration.pdf>.
8. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посібник / В. О. Ріяка (керівник авт. кол.), В. С. Семенов, М. В. Цвік та ін. ; за заг. ред. В. О. Ріяки. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 512 с.
9. Шукліна Н. Г. Конституційно-правове регулювання прав і свобод людини і громадянина в Україні (проблеми теорії та практики) : монографія / Н. Г. Шукліна. — К. : Центр навчальної літератури, 2005. — 424 с.
10. *Иваненко В. А. Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты* / В. А. Иваненко, В. С. Иваненко. — СПб., 2003. — 422 с.
11. *Мацокін В. В. Право громадян України на достатній життєвий рівень : автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.02* / В. В. Мацокін. — К., 2006. — 19 с.

Надійшла до редакції 25.06.2013 року