

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ЕНЕРГЕТИЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ В СВІТЛІ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF ENERGY REGULATION IN UKRAINE IN THE LIGHT OF THE ASSOCIATION AGREEMENT WITH THE EUROPEAN UNION

Вашенко Ю.В.,

кандидат юридичних наук, доцент,

*доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Стаття присвячена організаційно-правовим аспектам енергетичного регулювання в Україні. У статті проаналізовано основні вимоги законодавства ЄС до національних регуляторних органів у сфері електроенергії та природного газу. На підставі проведеного аналізу автором надано пропозиції щодо імплементації зазначених вимог у національне законодавство України з урахуванням зобов'язань України, визначених в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: енергетичний регулятор, енергетичне регулювання, незалежні регуляторні органи, національні регуляторні органи, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Статья посвящена организационно-правовым аспектам энергетического регулирования в Украине. В статье проанализированы основные требования законодательства ЕС к национальным регуляторным органам в сфере электроэнергетики и природного газа. На основе проведенного анализа автором представлены предложения по имплементации указанных требований в национальное законодательство Украины с учетом обязательств Украины, определенных в Соглашении об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Ключові слова: энергетический регулятор, энергетическое регулирование, независимые регуляторные органы, национальные регуляторные органы, Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС.

This article deals with organizational and legal aspects of energy regulation in Ukraine. The main requirements of the EU legislation on national regulatory authorities in the sphere of electricity and natural gas have been analyzed. Based on the analysis conducted the author presented the proposals on the implementation of such requirements in national legislation of Ukraine with consideration of the obligations of Ukraine stipulated by the Ukraine-EU Association Agreement.

Key words: energy regulator, energy regulation, independent regulatory authorities, national regulatory authorities, Ukraine-EU Association Agreement.

27 червня 2014 р. в Брюсселі було підписано економічну частину Угоди про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [1]. Угодою про асоціацію передбачено зобов'язання України щодо імплементації визначених вимог законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) у національне законодавство України, зокрема, у сфері енергетики. Законодавство ЄС містить вимоги щодо інституціонального забезпечення державного регулювання у сфері електроенергії та природного газу. Відповідно, Угодою про асоціацію передбачено зобов'язання України щодо імплементації зазначених вимог у законодавство України. У зв'язку із цим актуальними є дослідження, присвячені аналізу вимог законодавства ЄС щодо правового статусу органів, уповноважених здійснювати державне регулювання у сфері електроенергії та природного газу та надання рекомендацій щодо їх імплементації в Україні відповідно до зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Національним енергетичним регулятором України є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (далі – НКРЕ). На сьогодні правовий статус НКРЕ потребує вдосконалення, зокрема, у частині приведення його у відповідність до вимог ЄС. В останні роки науковці почали звертати увагу на окремі аспекти правового

статусу державних колегіальних органів, зокрема й НКРЕ, у контексті конституційної та адміністративної реформ, що відбуваються в Україні. Наприклад, питання щодо місця зазначених органів у системі органів державної влади розглядали Р. Мельник та Є. Петров [2]. Ряд публікацій автора цієї статті присвячені окремим аспектам удосконалення правового статусу національних комісій, що здійснюють державне регулювання, зокрема й НКРЕ, у контексті вимог законодавства ЄС [3; 4; 5; 6]. Однак питання імплементації вимог енергетичного законодавства ЄС з урахуванням зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, потребують спеціального аналізу.

Метою статті є аналіз вимог законодавства ЄС щодо правового статусу національних енергетичних регуляторів та формулювання пропозицій щодо їх імплементації в законодавство України у світлі зобов'язань України, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Угода про асоціацію визначає зобов'язання України щодо імплементації основних вимог законодавства ЄС щодо національних регуляторних органів, зокрема, у сфері електричної енергії та природного газу (ст. 277 Угоди про асоціацію).

Зазначені положення Угоди про асоціацію базуються на вимогах енергетичного законодавства ЄС. Необхідно вказати, що регулювання енергетики в ЄС здійснюється на трьох рівнях:

- на рівні ЄС;
- на регіональному рівні;
- на національному рівні держав-членів ЄС.

При цьому й регулювання енергетики, і формування законодавчих вимог щодо його інституційного забезпечення в ЄС відбувалося поступово.

Д. Васконселос виділяє три основні стадії еволюції енергетичного регулювання в Європі за останні двадцять років:

1) перша стадія – між 1989 р. (утворення першого енергетичного регулятора в Європі) та 1997 р. (початок інформаційного співробітництва між кількома енергетичними регуляторами (Італія, Іспанія та Португалія), введення в дію першої Директиви про внутрішній ринок електроенергії) – може характеризуватися як «відкриття Європейського виміру енергетичного регулювання»;

2) друга стадія – між 1998 р. (початок добровільного співробітництва між регуляторами та Європейською Комісією, з однієї сторони, та зацікавленими особами – з іншої (так званий Флорентійський Форум)) та 2003 (створення більш ґрунтовної законодавчої бази для внутрішнього енергетичного ринку, інституціоналізація регуляторного співробітництва на рівні ЄС через створення ERGEG (Групи європейських регуляторів електроенергії та газу), перетворення CEER (Ради європейських енергетичних регуляторів) на офіційну асоціацію відповідно до бельгійського закону з офісом у Брюсселі) – може бути описаний як «створення європейського енергетичного регулювання»;

3) третя стадія характеризується розширенням ЄС та, відповідно, CEER/ERGEG (з 15 до 25 та до 27 членів), створенням незалежних енергетичних регуляторів в усіх державах-членах ЄС (у 2005 р. був створений регулятор у Німеччині) та нового законодавства (мова йде про третій енергетичний пакет, який було представлено Європейською Комісією у вересні 2007 р.). Якби це була справа, то стадія мала б назву «об'єднання». На цю стадію також суттєво впливають важливі зміни в політиці ЄС, а також новий політичний підхід до регулювання, який впливатиме на енергетичне регулювання в ЄС. Відповідно, її краще характеризувати як «оновлення європейського енергетичного регулювання» [7].

Директива 96/92/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 грудня 1996 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії [8] та Директива 98/30/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 22 червня 1998 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу [9] стали першими директивами щодо внутрішнього енергетичного ринку. У зазначених актах не передбачено обов'язку держав-членів утворити/визначити незалежні регуляторні органи у сфері електроенергії та природного газу, та, відповідно, не визначалися вимоги до таких органів, однак певні обов'язки держав-членів щодо уповноважених органів у директивах все ж таки містяться. Так, і Електроенергетичною Директивою 96/92/ЄС, і Газовою Директивою 98/30/ЄС передбачався обов'язок держав-членів визначити уповно-

важений орган для вирішення спорів, який мав бути незалежним від сторін.

Основні інституційні засади регулювання у сфері електричної енергії та природного газу на національному рівні були визначені Директивами та Регламентом другого енергетичного пакету, зокрема Директивою 2003/54/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2003 р. про спільні правила для внутрішнього ринку електроенергії, що замінює Директиву 96/92/ЄС [10], та Директивою 2003/55/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2003 р. про спільні правила для внутрішнього ринку природного газу, що замінює Директиву 98/30/ЄС [11], а також Регламентом № 1228/2003 Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2003 р. про умови доступу до мережі для транскордонних обмінів електроенергією та Регламентом № 1775/2005 Європейського Парламенту та Ради від 28 вересня 2005 р. про умови доступу до мереж передачі природного газу. Зазначеними директивами (ст. 23 Директиви 2003/54/ЄС та ст. 25 Директиви 2003/55/ЄС), по-перше, було встановлено обов'язок держав-членів визначити один або декілька уповноважених органів (тобто держави-члени мали право вибору щодо того, скільки регуляторів утворювати), наділеними функціями з регулювання у сфері електроенергії та природного газу, та, по-друге, закріплено принцип незалежності регуляторів від інтересів регульованої галузі. Необхідно зазначити, що директиви не містили вимог щодо особливостей правового статусу таких регуляторних органів (наприклад, щодо процедур утворення, призначення на посади та звільнення з посад керівних органів регуляторів тощо). Таким чином, ці питання належали до компетенції держав-членів ЄС.

Зауважимо, що директивами та регламентами так званого Третього енергетичного пакету – Директивою 2009/72/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії [12] та Директиви 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 р. щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу [13] – передбачено більш жорсткі вимоги щодо енергетичних регуляторів. По-перше, держави-члени повинні визначити єдиний національний регуляторний орган на національному рівні. Тобто регуляторні функції не можуть розподілятися між декількома регуляторними органами. По-друге, директивами закріплено другий аспект незалежності регулятора, а саме незалежність не тільки від регульованої сфери, а й від інших державних органів. Зокрема, передбачено, що держави-члени повинні забезпечити, що регулятор є юридично відокремленим та функціонально незалежним від будь-якого публічного утворення; його персонал та особи, відповідальні за його управління, у процесі виконання регуляторних повноважень не звертаються за прямими інструкціями до будь-якого урядового або іншого публічного утворення та не отримують такі інструкції. Проте регуляторний орган може здійснювати співробітництво в разі необхідності з іншими національними органами, однак не стосов-

но питань, пов'язаних із його регуляторними повноваженнями, визначеними вказаними директивами. Відповідно до зазначених директив держави-члени повинні забезпечити умови, щоб регуляторний орган міг приймати автономні рішення, незалежно від будь-якого політичного органу. Для виконання своїх повноважень регулятор повинен мати належні фінансові та кадрові ресурси. Директиви містять вимоги щодо вищого керівництва регуляторів. Зокрема, передбачено, що члени ради директорів регуляторного органу (у разі відсутності ради директорів – вище керівництво регуляторного органу) призначаються на фіксований термін від п'яти до семи років, який може бути поновлений один раз. Держави-члени також повинні забезпечити належну ротацію ради директорів або вищого керівництва регуляторного органу. Стосовно цього положення Європейська Комісія роз'яснює, що максимальний загальний строк повноважень членів ради директорів незалежного регуляторного органу становить два рази по сім років. Члени ради директорів (вище керівництво) можуть бути звільнені з посад протягом строку їхніх повноважень лише у випадку, якщо вони більше не відповідають вимогам, визначеним директивами або визнані винними в невиконанні своїх обов'язків відповідно до національного законодавства.

Зобов'язання адаптувати національне законодавство України до вимог зазначених директив передбачене Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та відповідними рішеннями Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства.

У ст. 277 Угоди про асоціацію закріплено такі принципи правового статусу регуляторного органу у сфері електроенергії та газу:

- 1) незалежності від будь-якого державного чи приватного інтересу;
 - 2) об'єктивності діяльності регуляторного органу;
 - 3) гарантованої можливості судового оскарження рішень регуляторного органу.
- З приводу незалежності регуляторного органу

передбачено необхідність визначити на рівні закону, що регулятор є відокремленим і функціонально незалежним від будь-якого державного чи приватного суб'єкта господарювання та достатньо вповноважений, щоб гарантувати ефективну конкуренцію й ефективне функціонування ринку.

Рішення та процедури, що використовуються регуляторним органом, повинні бути об'єктивними щодо всіх учасників ринку.

Щодо необхідності гарантування можливості оскарження рішень регуляторного органу в Угоді про асоціацію передбачена як досудова, так і судова процедури оскарження. З приводу досудового оскарження визначено, що оператор, щодо якого застосовується рішення регуляторного органу, повинен мати право оскаржити це рішення в апеляційній установі. При цьому така апеляційна установа має бути незалежною від заінтересованих сторін. Якщо апеляційна установа не є судовим органом, має бути гарантована можливість оскаржень її рішень у судовому порядку. Тобто судовий порядок оскарження обов'язково має бути забезпечений.

Висновок. Враховуючи зазначені вимоги Угоди про асоціацію, а також процес конституційної реформи, який триває в Україні (зокрема, включення до порядку денного Верховної Ради України проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)» № 4178а, внесенного Президентом України [14]), вважаємо, що в Конституції України має бути закріплено основні засади правового статусу незалежних регуляторних органів, зокрема й НКРЕ; правові засади діяльності енергетичного регулятора мають бути визначені статусним законом; бюджетне законодавство України має передбачати особливості фінансування незалежних регуляторних органів; законодавством про адміністративне судочинство мають бути передбачені особливості оскарження рішень незалежних регуляторних органів у судовому порядку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535.
2. Мельник Р. Фантом у системі органів державної влади або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій / Р. Мельник, Є. Петров // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – № 1(1). – С. 214–219.
3. Ващенко Ю. Правовий статус регулятора в сфері електроенергетики в Україні / Ю. Ващенко // Энергетическое право. – 2008. – № 2(11). – С. 27–29.
4. Ващенко Ю. Совершенствование государственного регулирования в электроэнергетике: опыт Украины и других стран / Ю. Ващенко // Энергетика и право / под. ред. П. Лахно. – М. : Новая правовая культура, 2009. – Вып. 2. – С. 256–261.
5. Vashchenko Y. Energy Regulator in Ukraine: Legal Aspects of the Independence in the Light of the EU Requirements / Y. Vashchenko // Jurisprudence. – 2014. – Vol. 21(1). – P. 185–203.
6. Vashchenko Y. National Regulatory Authorities in the Energy Sector of Ukraine: Problems of Legal Status in the Context of the European Integration and the Administrative Reform / Y. Vashchenko // Jurisprudence. – 2013. – Vol. 20(3). – P. 1231–1248.
7. Vasconcelos J. Energy regulation in Europe: regulatory policies and politics of regulation / J. Vasconcelos [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www-55.mech.kuleuven.be/european-review-of-energy-market/EREM_9_-_Comment_Jorge_Vasconcelos.pdf.
8. Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal. – 1997. – L 27. – P. 20–29.
9. Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas // Official Journal. – 1998. – L 204. – P. 1–12.
10. Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC. – 2003. – OJ, L176/37.

11. Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC. – 2003. – OJ, L176/57.

12. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC. – 2009. – OJ, L211/55.

13. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC. – 2009. – OJ, L211/94.

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) : Проект Закону України (реєстраційний № 4178а від 26 червня 2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513.

УДК 347

ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

LEGAL ASPECTS OF THE HIGHER EDUCATION INSTITUTION'S INNOVATION ACTIVITY FINANCING

Гепенко М.М.,

головний фахівець

відділу економічного регулювання промислової власності
ДП «Український інститут промислової власності»

У статті досліджуються фінансові аспекти забезпечення інноваційної діяльності ВНЗ, джерела та форми фінансування, зокрема форми участі держави у створенні сприятливого інноваційного клімату, запровадження венчурних фондів; аналізується доцільність законодавчої норми щодо права бюджетних наукових установ самостійно засновувати господарські товариства з метою практичного застосування результатів наукових досліджень. Освітній потенціал розглядається одночасно як джерело поповнення науки кваліфікованими кадрами і як потужний осередок створення нових знань для забезпечення економічного, соціального й культурного розвитку суспільства.

Ключові слова: інноваційна діяльність ВНЗ, джерела фінансування ВНЗ, венчурні фонди, корпоративні фонди грантової підтримки науки, науково-виробничий комплекс.

В статье исследуются финансовые аспекты обеспечения инновационной деятельности вузов, источники и формы финансирования, в частности формы участия государства в создании благоприятного инновационного климата, внедрение венчурных фондов; анализируется целесообразность законодательной нормы о праве бюджетных научных учреждений самостоятельно учреждать хозяйственные общества с целью практического применения результатов научных исследований. Образовательный потенциал рассматривается одновременно как источник пополнения науки квалифицированными кадрами и как мощный центр создания новых знаний для обеспечения экономического, социального и культурного развития общества.

Ключові слова: инновационная деятельность вузов, источники финансирования вузов, венчурные фонды, корпоративные фонды грантовой поддержки науки, научно-производственный комплекс.

The article deals with the financial aspects of R&D activity of the higher education institutions, one analyzes the sources and forms of financing, including governmental forms in creating an enabling environment for innovation, the foundation of venture capital funds, analyzes feasibility of the budget research institutions' concerning the right on business partnerships establishment for practical research results using. Educational potential is seen both as a source of replenishment of science skills and as a powerful center of new knowledge for economic, social and cultural development of society.

Key words: innovation activity of the universities, funding of the universities, venture capital funds, science support corporate funds, research and production complex.

Постановка проблеми. Надзвичайно важливу роль у забезпеченні потреб інноваційного розвитку вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) відіграє фінансування. Освітній потенціал розглядається одночасно як джерело поповнення науки кваліфікованими кадрами і як потужний осередок створення нових знань для забезпечення економічного, соціального й культурного розвитку суспільства [1].

Ні в кого не викликає сумнівів теза про те, що в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства посилюється роль та вплив ВНЗ як суб'єктів інноваційної діяльності. Нині виникла об'єктивна потреба розширення правового забезпечення автономії

в діяльності ВНЗ та, відповідно, диверсифікації джерел фінансування.

Стан дослідження. Огляд публікацій останніх років щодо означених питань дозволяє стверджувати, що досліджувана тематика привертає особливу увагу вітчизняних науковців, серед яких необхідно виділити О. Амоша, О. Волкова, В. Геєця, М. Денисенка, Ю. Капіцу, В. Семиноженка, М. Пашуту, М. Шарко, В. Соловійова та інших. Однак, незважаючи на значний обсяг наукових досліджень і практичних рекомендацій, питання визначення окремих аспектів правового забезпечення фінансування та здійснення науково-технічної діяльності ВНЗ й досі залишається недостатньо вивченим.