

СПІВРОБІТНИЦТВО ЕНЕРГЕТИЧНИХ РЕГУЛЯТОРІВ У ЄВРОПІ: ОСНОВНІ ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

COOPERATION OF ENERGY REGULATORS IN EUROPE: MAIN STAGES OF THE DEVELOPMENT AND THE IMPORTANCE FOR UKRAINE

Вашенко Ю.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент
доцент кафедри адміністративного права
юридичного факультету*

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Статтю присвячено організаційно-правовим аспектам співробітництва енергетичних регуляторів у Європі в контексті європейської інтеграції України. У статті проаналізовано основні етапи становлення співробітництва енергетичних регуляторів у Європі, види такого співробітництва, а також визначено важливість активної участі українського енергетичного регулятора в цьому процесі.

Ключові слова: енергетичний регулятор, енергетичне регулювання, незалежні регуляторні органи, національні регуляторні органи, співробітництво енергетичних регуляторів.

Статья посвящена организационно-правовым аспектам сотрудничества энергетических регуляторов в Европе в контексте европейской интеграции Украины. В статье проанализированы основные этапы становления сотрудничества энергетических регуляторов в Европе, виды такого сотрудничества, а также определена важность активного участия украинского энергетического регулятора в этом процессе.

Ключевые слова: энергетический регулятор, энергетическое регулирование, независимые регуляторные органы, национальные регуляторные органы, сотрудничество энергетических регуляторов.

This article deals with organizational and legal aspects of the cooperation of energy regulators in Europe in the context of the European integration of Ukraine. The main stages of the development of the cooperation of energy regulators in Europe, types of such cooperation have been analyzed; the importance of the active participation of the Ukrainian energy regulator in this process has been stressed.

Key words: energy regulator, energy regulation, independent regulatory authorities, national regulatory authorities, cooperation of energy regulators.

Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами передбачено зобов'язання України щодо імплементації визначених вимог законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) у національне законодавство України, зокрема щодо інституційного забезпечення державного регулювання у сфері електричної енергії та природного газу. Зауважимо, що успішній імплементації зазначених вимог державами-членами ЄС значною мірою сприяє співробітництво між національними регуляторними органами у сфері енергетики. У зв'язку із цим актуальними є дослідження, присвячені аналізу основних етапів становлення, видів і форм співробітництва європейських енергетичних регуляторів, з'ясуванню його значення для України.

Питання державного регулювання у сфері енергетики на рівні ЄС, включаючи співробітництво національних регуляторних органів у сфері енергетики, досліджувалися Дж. Васконселосом [1]. Окремі аспекти піднятої проблематики аналізувалися автором цього дослідження в попередніх публікаціях [2]. Водночас організаційно-правові засади співробітництва енергетичних регуляторів Європи в контексті європейської інтеграції України ще не були предметом спеціального дослідження.

Метою публікації є аналіз основних етапів становлення й сучасного стану інституційного забезпечення

співробітництва національних регуляторних органів у сфері енергетики країн Європи та участі України в цьому процесі в контексті європейської інтеграції.

Необхідно зазначити, що вимоги щодо інституційного забезпечення державного регулювання в державах-членах ЄС формувалися поступово. Якщо перші енергетичні директиви містили лише окремі положення щодо необхідності забезпечення незалежності органів, які розглядають спори між суб'єктами господарювання, від відповідного регульованого ринку, то директиви другого й третього енергетичних пакетів передбачають більш чіткі вимоги щодо правового статусу незалежних регуляторів. Однак уже з моменту прийняття Електроенергетичної директиви 1996 р. (далі – Директива № 96/92/ЄС) та Газової директиви 1998 р. (далі – Директива № 98/30/ЄС) виникає необхідність у співробітництві між національними регуляторними органами держав-членів ЄС із метою обміну кращим досвідом та вирішення питань, які не охоплюються вимогами законодавства ЄС. Спочатку таке співробітництво мало добровільний характер. Співробітництво між енергетичними регуляторами Європи розпочалося в березні 1997 р. з неофіційної співпраці між енергетичними регуляторами Італії, Іспанії та Португалії [1]. Необхідність такого співробітництва було визнано Європейською Комісією, за ініціативи якої було започатковано дві неофіційні платформи для

обміну досвідом та вирішення спільних проблем державного регулювання у сферах електричної енергії та природного газу: Європейського електроенергетичного регуляторного форуму та Європейського газового регуляторного форуму.

Європейський електроенергетичний регуляторний форум (так званий Флорентійський форум) було засновано за ініціативи Європейської Комісії в 1998 р. спільно із Центром Роберта Шумана Інституту європейського університету. Перший форум відбувся 5–6 лютого 1998 р. у Флоренції. Метою його було створення нейтральної й неформальної платформи на рівні ЄС для обговорення питань формування внутрішнього ринку електричної енергії та обміну досвідом щодо імплементації Директиви № 96/92/ЄС. У протоколі роботи Європейського електроенергетичного регуляторного форуму звертається увага, що Директива № 96/92/ЄС встановила загальні засади запровадження конкуренції в галузі, проте на основі принципу субсидіарності, залишила багато технічних і практичних деталей імплементації відкритими для національного тлумачення. Презентації й дискусії на Європейському електроенергетичному регуляторному форумі стосувалися переважно таких двох аспектів: 1) імплементація ефективних і дієвих регуляторних засад впровадження конкуренції в електроенергетичній галузі, що характеризується національними особливостями; 2) забезпечення того, що відмінності в національних підходах до державного регулювання у сфері електроенергетики не стануть перешкодами для створення в ЄС внутрішнього ринку електричної енергії. Фактично зазначений неофіційний форум став додатковим елементом до офіційних інструментів ЄС щодо державного регулювання у сфері електричної енергії. На відміну від офіційних організаційних форм співпраці на рівні ЄС, Європейський електроенергетичний регуляторний форум передбачав ширше коло учасників, включаючи представників галузі, споживачів та експертів, а також учасників із країн, які не є членами ЄС. Зокрема, у роботі XIV Європейського електроенергетичного регуляторного форуму (24–25 січня 2007 р.) брали участь представники таких країн-кандидатів, як Хорватія, Македонія, Туреччина, а також представники Албанії, Боснії та Герцеговини, Чорногорії, Норвегії та Швейцарії. На сьогодні Європейський електроенергетичний регуляторний форум займається питаннями транскордонної торгівлі електроенергією, зокрема тарифікацією транскордонних обмінів електроенергією та вирішенням проблем недостатньої потужності з'єднання. Серед учасників його можна назвати національні регуляторні органи, уряди держав-членів, Європейську Комісію, операторів систем передачі, споживачів, користувачів мереж. З 1998 р. Європейський електроенергетичний регуляторний форум проводиться один або два рази на рік [3].

Газовий форум Мадриду (Мадридський форум) було засновано для обговорення питань, пов'язаних зі створенням внутрішнього ринку газу. Нині Газовий форум займається питаннями транскордонної торгівлі газом, зокрема тарифікацією транскордонних обмінів газом, розміщенням та управлінням недостатньою по-

тужністю з'єднання та іншими технічними й комерційними бар'єрами для створення внутрішнього ринку газу. Учасниками Газового форуму є національні регуляторні органи, уряди держав-членів, Європейська Комісія, оператори систем передачі, постачальники газу, споживачі, користувачі мереж. З 1999 р. Газовий форум також збирається один або два рази на рік у Мадриді [4].

З метою співробітництва незалежних енергетичних регуляторів Європи в межах роботи Флорентійського форуму в березні 2000 р. було підписано Меморандум про порозуміння, згідно з яким було утворено Раду європейських енергетичних регуляторів (CEER) для спрощення співробітництва в спільних інтересах для стимулювання утворення внутрішнього ринку електроенергії та газу. Раду було утворено як неприбуткову організацію відповідно до права Бельгії з невеликим секретаріатом у Брюсселі. Членство в Раді європейських енергетичних регуляторів є відкритим для всіх енергетичних регуляторних органів ЄС та Європейської економічної зони (держав-членів ЄС і трьох країн-членів Європейської економічної зони та Європейської асоціації вільної торгівлі: Ісландії, Ліхтенштейну та Норвегії), визначених державою-членом або ЄС. Нові члени приймаються Рішенням Генеральної Асамблеї. Крім того, Рада європейських енергетичних регуляторів пропонує статус спостерігачів для регуляторних органів країн-членів Європейської асоціації вільної торгівлі (Ісландії, Ліхтенштейну, Норвегії та Швейцарії), а також країн, які перебувають у процесі вступу до ЄС. Основною метою Ради європейських енергетичних регуляторів наразі є спрощення створення внутрішнього енергетичного ринку ЄС на користь його суб'єктів господарювання та громадян. Національні регулятори у сфері електричної енергії й природного газу співпрацюють та обмінюються кращим досвідом не лише між собою, а й із регуляторами за межами Європи, у тому числі з таких питань, як зміна клімату й фінансова доступність. На сьогодні діяльність Ради європейських енергетичних регуляторів спрямована на сприяння роботі Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів (ACER). Зауважимо, що в межах Східного партнерства Рада європейських енергетичних регуляторів і Європейська Комісія організовують регулярні багатосторонні зустрічі та спеціалізовані семінари з енергетичними регуляторними органами шести країн-партнерів (Вірменією, Азербайджаном, Білоруссю, Грузією, Молдовою та Україною). Ці заходи створюють можливість для обміну досвідом і поглядами серед учасників, які стикаються з подібними проблемами в різних країнах і регіонах. Зокрема, перший такий семінар, присвячений ролі, повноваженням і проблемам енергетичних регуляторів, відбувся 30–31 травня 2012 р. у Відні, другий – із питань регуляторних інструментів підтримки інфраструктурного розвитку, з'єднань та диверсифікації поставок – 18–19 червня 2012 р. в Тбілісі. Представники українського енергетичного регулятора брали участь в обох семінарах.

У 2003 р. рішенням Європейської Комісії № 2003/796/ЄС [5] було утворено Групу європейських

енергетичних регуляторів для електроенергії та газу (ERGEG) як офіційну консультативну групу Європейської Комісії. Європейська Комісія в зазначеному рішенні підкреслила важливість внеску Європейського електроенергетичного регуляторного форуму та Європейського газового регуляторного форуму у вироблення спільних підходів до вирішення питань, пов'язаних із транскордонними операціями, а також інших питань, пов'язаних із ринками електроенергії та природного газу. Наведені форуми є зручними платформами для ґрунтовних дискусій, оскільки включають представників уряду, регуляторів та галузі. Однак на часі була формалізація регуляторного співробітництва й координації з метою спрощення утворення внутрішнього енергетичного ринку та з огляду на процес прийняття до ЄС нових членів. Таким чином, саме створення Групи європейських енергетичних регуляторів можна вважати першим кроком до офіційного співробітництва між регуляторами на рівні ЄС.

Незважаючи на нові директиви, функціонування енергетичних ринків ЄС усе ще не було достатнім. У зв'язку із цим Генеральний директорат Європейської Комісії з питань конкуренції в 2005 р. розпочав широке дослідження. У заключному звіті, опублікованому в 2007 р., Європейська Комісія визначила як один із «головних фундаментальних недоліків» прогалини у сфері регулювання: стійку прогалину регулювання, зокрема щодо транскордонних питань. Існуючі системи регулювання мають вільні кінці, які не зустрічаються [6].

У вересні 2007 р. Європейська Комісія опублікувала новий пакет законодавчих пропозицій, включаючи «Пропозицію до Регламенту Європейського Парламенту та Ради про створення Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів».

Агентство зі співробітництва енергетичних регуляторів (далі – Агентство) було утворене на підставі директив і регламентів третього енергетичного пакета, насамперед Регламенту № 713/2009, яким було утворено Агентство. Офіційно Агентство розпочало свою роботу в березні 2011 р. Агентство за своїм статусом є незалежною європейською інституцією, спрямованою на покращення співробітництва між європейськими енергетичними регуляторами, воно забезпечує інтеграцію ринку й гармонізацію регуляторних засад із метою досягнення ключових завдань енергетичної політики ЄС. Загальною метою Агентства є доповнення й координація роботи національних енергетичних регуляторів на рівні ЄС та роботи, спрямованої на формування єдиного енергетичного ринку ЄС для електричної енергії й природного газу. Агентство відіграє ключову роль у розвитку мережі ЄС та ринкових правил з огляду на покращення конкуренції. Зазначений орган координує регіональні й міжрегіональні ініціативи, що сприяють інтеграції ринку. Агентство здійснює моніторинг роботи європейських мереж операторів системи передачі та їх планів розвитку мережі ЄС, а також функціонування ринків газу й електричної енергії в цілому та оптової торгівлі енергією зокрема. Таким чином, Агентство стало наступником Групи європейських регуляторів для електроенергії та газу,

яку було ліквідовано згідно з рішенням Європейської Комісії № 2011/280/EU від 16 травня 2011 р. про скасування рішення № 2003/796/ЕС про утворення Групи європейських регуляторів для електричної енергії та газу [7].

Україна як повноправний член Енергетичного Співтовариства бере участь у співробітництві енергетичних регуляторів країн-учасниць Енергетичного Співтовариства. Відповідно до глави III Договору про заснування Енергетичного Співтовариства одним з органів Енергетичного Співтовариства є Регуляторна Рада. Згідно зі ст. 58 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства Регуляторна рада консультує Раду Міністрів та Постійно діючу групу вищого рівня щодо законодавчих, технічних і регуляторних правил; видає рекомендації щодо транскордонних спорів, у яких задіяні два чи більше регулятори, на вимогу будь-якого з них; вживає заходів за дорученням Ради Міністрів; приймає процесуальні акти. Регуляторна рада включає по одному представнику регулятора кожної договірної сторони за відповідними частинами *acquis communautaire* у сфері енергетики. ЄС представлений Європейською Комісією за підтримки одного регулятора кожного учасника та одним представником Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів (ст. 59) [8]. Інституції Енергетичного Співтовариства підкреслюють важливість активного співробітництва з Агентством зі співробітництва енергетичних регуляторів [9].

Підсумовуючи зазначене, можна виділити, зокрема, такі види співробітництва між національними регуляторними органами у сфері енергетики в Європі за ступенем обов'язковості (офіційності): неофіційне двостороннє або багатостороннє співробітництво між національними регуляторними органами у сфері енергетики (безпосередньо між національними енергетичними регуляторами країн Європи, а також у межах Європейського електроенергетичного регуляторного форуму та Європейського газового регуляторного форуму) та офіційне співробітництво (в межах Групи європейських енергетичних регуляторів для електричної енергії та газу, Агентства зі співробітництва енергетичних регуляторів, Регуляторної Ради Енергетичного Співтовариства). Отже, співробітництво між національними регуляторними органами у сфері енергетики здійснюється в різних організаційних формах та на різних рівнях. Основною метою такого співробітництва є обмін прогресивним досвідом державного регулювання у сфері енергетики. Враховуючи європейський вектор енергетичної політики України, зобов'язання адаптувати енергетичне законодавство України до основних вимог законодавства ЄС, зокрема у сфері державного регулювання в енергетиці, наголошуємо на важливості ефективного використання енергетичним регулятором України – Національною комісією, яка здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, – переваг, що надає активне співробітництво з енергетичними регуляторами інших країн світу, насамперед державами-членами ЄС та державами-учасницями Енергетичного Співтовариства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Vasconcelos J. Towards the Internal Energy Market: how to bridge a regulatory gap and build a regulatory framework / J. Vasconcelos [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hks.harvard.edu/hepg/Papers/Vasconcelos_%20EREM_0905.pdf.
2. Ващенко Ю.В. Організаційно-правові аспекти енергетичного регулювання в Україні / Ю.В. Ващенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – № 28. – Т. 2. – С. 95–98.
3. Electricity Regulatory Forum (Florence) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/electricity/forum_electricity_florence_en.htm.
4. Gas Regulatory Forum (Madrid) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/gas_forum_gas_madrid_en.htm.
5. Commission Decision 2003/796/EC of 11 November 2003 on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32003D0796>.
6. 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.
7. Commission decision 2011/280/EU of 16 May 2011 on repealing Decision 2003/796/EC on establishing the European Regulators Group for Electricity and Gas [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:129:FULL:EN:PDF>.
8. Treaty establishing the Energy Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/ENERGY_COMMUNITY/Legal/Treaty#TitleVChapterIII.
9. Energy Community responds to ACER's European Energy Regulation: A Bridge to 2025 consultation [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.energy-community.org/portal/page/portal/ENC_HOME/NEWS/News_Details?p_new_id=920.

УДК 342.6:351.9

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ PURPOSE AND OBJECTIVES CONTROL ACTIVITIES

Вітвіцький С.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

Автором проаналізовано цілі контрольної діяльності. У статті розкриваються завдання контролю, які дозволяють визначити місце й роль контрольної діяльності в забезпеченні стабільності громадянського суспільства. Також досліджено питання взаємозв'язку цілей і завдань контрольної діяльності.

Ключові слова: контроль, контрольна діяльність, управлінська діяльність, державне управління, громадський контроль, державний контроль, завдання контрольної діяльності, мета контролю.

Автором проанализированы цели контрольной деятельности. В статье раскрываются задачи контроля, которые позволяют определить место и роль контрольной деятельности в обеспечении стабильности гражданского общества. Также исследованы вопросы взаимосвязи целей и задач контрольной деятельности.

Ключевые слова: контроль, контрольная деятельность, государственное управление, управленческая деятельность, общественный контроль, государственный контроль, задачи контрольной деятельности, цель контроля.

Author reviewed and analyzed the content of public expertise in terms of development of civil society. The article explains the role and importance of public expertise to determine the place in the stability of society. The article also explored the interrelationship goals and objectives of control activities as an integral system.

Key words: control, control activities, management activities, state management, social control, state control, tasks of control activity, control objectives.

Постановка проблеми. В умовах розвитку й становлення державно-правових процесів в Україні особливої актуальності набувають дослідження всіх інститутів, які формують основу демократичної правової держави. Сьогодні в Україні триває пошук оптимальної моделі демократичного розвитку, у тому числі концепції розвитку контролю в державі, взаємодії державного й недержавного контролю, становлення та розвитку відкритої держави й відкритого суспільства в Україні.

Контроль посідає важливе місце в забезпеченні стабільності громадянського суспільства, результа-

тивності й ефективності діяльності органів державної влади. Тому в юридичній літературі останнім часом усе більше уваги приділяється контролю, його основним елементам, механізму реалізації, визначенню мети та завдань.

Стан дослідження. Значний здобуток у дослідження аспектів державного контролю внесли такі відомі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В. Авер'янов, О. Аврамова, Л. Акопов, О. Альохін, О. Андрійко, Д. Арутюнян, Г. Атаманчук, Д. Бахрах, І. Бачило, Г. Гаджиев, В. Гарашук, В. Горев, В. Горшеньов, О. Грицаєнко, А. Гурін, А. Джагарян, В. Дорош,