

## ЩОДО ІСТОРИКО-ПРАВОВИХ ЗАСАД СТАНОВЛЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОГО РИНКУ УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ДІЯЛЬНОСТІ НАК «НАФТОГАЗ УКРАЇНИ»

### ON HISTORICAL AND LEGAL BASE OF ESTABLISHMENT OF THE ENERGY MARKET OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF ACTIVITIES OF NATIONAL JOINT-STOCK COMPANY "NAFTOGAZ OF UKRAINE"

**Грудницька С.М.,**  
*доктор юридичних наук, професор,  
завідувач сектору відділу проблем господарсько-правового забезпечення  
економічної безпеки держави  
Інституту економіко-правових досліджень  
Національної академії наук України*

У статті проведено аналіз розвитку законодавства у сфері енергетики, створення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», на підставі якого здійснено періодизацію такого розвитку та визначено напрями удосконалення законодавства України у досліджуваній сфері. Аргументовано доцільність реформування правового статусу НАК «Нафтогаз України» у зв'язку з укладанням Угоди про асоціацію з ЄС.

**Ключові слова:** законодавство, енергетика, НАК «Нафтогаз України» правовий статус, право ЄС, періодизація, історико-правові засади.

В статье проведен анализ развития законодательства в сфере энергетики, создания Национальной акционерной компании «Нефтегаз Украины», на основании которого осуществлена периодизация такого развития и определены направления совершенствования законодательства Украины в исследуемой сфере. Аргументирована целесообразность реформирования правового статуса НАК «Нефтегаз Украины» в связи с подписанием Соглашения об ассоциации с ЕС.

**Ключевые слова:** законодательство, энергетика, НАК «Нефтегаз Украины», правовой статус, право ЕС, периодизация, историко-правовые основы.

The article is devoted to the problems of development of legislation in the energy sector, creation of the National Joint-Stock Company "Naftogaz of Ukraine", on the basis of which the periodization of such development was carried out and directions of improvement of the legislation of Ukraine in the field under investigation were determined. The expediency of reforming the legal status of Naftogaz of Ukraine in connection with the signing of the Association Agreement with the EU is argued.

**Key words:** Legislation, energy, National Joint-Stock Company "Naftogaz of Ukraine", legal status, EU law, periodization, historical and legal bases.

**Постановка проблеми.** Укладання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною вивело на новий рівень питання енергетичного співробітництва. Однією з основних проблем налагодження такого співробітництва є реформування правового статусу вертикально інтегрованої компанії НАК «Нафтогаз України». З огляду на вимоги енергетичних директив ЄС та їх вплив на реформування енергетичного ринку України, можливі три варіанти такого реформування: примусовий поділ власності вертикально інтегрованих холдингів (енергетичні компанії мають продати свої транспортні мережі незалежному оператору і не зможуть мати в ньому контрольний пакет); передача управління транспортними мережами незалежному оператору системи (independent system operator, ISO); збереження вертикально-інтегрованих корпорацій, але їх діяльність буде контролювати спеціально створений «спостережний орган», а поточне управління мережами буде здійснювати окреме організаційне утворення – незалежна дочірня компанія, «незалежний оператор транспортування» (independent transmission operator, ITO). Затягування з реформуванням НАК «Нафтогаз України» вказує на невизначеність у вищому керівництві країни щодо варіанту реформування.

Прийняття Закону України «Про ринок природного газу» у 2015 р. не ініціювало реформування НАК «Нафтогаз України», більшість прогресивних положень Закону щодо створення конкурентного ринку газу досі не реалізовано. Понад 97% нафти та газу видобувається підприємствами компанії. Компанія є також монополістом щодо закупівлі газу. Інвестування у нафтогазову галузь України з боку країн ЄС також не набуло актуальності. На сьогодні НАК «Нафтогаз України» та ПАТ «Укртрансгаз» підписали тільки меморандум про взаєморозуміння у спільній оцінці можливостей співробітництва у використанні та розвитку газотранспортної системи України зі Snam (Італія) і Eustream (Словаччина). Затягування реформ та відсутність політичної волі вказують на доцільність дослідження відповідної наукової тематики. Зокрема, з метою обрання оптимального варіанту реформування зазначеного суб'єкта господарювання та активізації процесу реформ є потреба в дослідженні історико-правових засад становлення НАК «Нафтогаз України».

Становлення енергетичного ринку України та створення НАК «Нафтогаз України» мало істотні особливості, не характерні для країн ЄС: Україна

була однією з республік СРСР (саме у цей період було закладено енергетичну та трубопровідну систему України); Україна є основним транзитером природного газу РФ до країн ЄС, що неодноразово призводило до «газових війн» із РФ, а останнім часом стало однією з причин гарячого конфлікту в окремих регіонах Донецької та Луганської областей; нафтогазова галузь є однією з найбільш корумпованих в Україні, а тому вище керівництво країни не бажає впроваджувати конкуренту та прозору систему закупівель, транспортування та продажу природного газу.

**Стан опрацювання.** Окремі питання історико-правових засад діяльності суб'єктів енергетичного ринку досліджувалися Г.Д. Джумагельдієвою [1], В.В. Коробкіним [2]. Також вагомий внесок у дослідження розвитку енергетичного сектору України здійснили такі науковці, як: О.Ю. Битяк [3], В.А. Богоненко [4], С.І. Дудніков [5], О.І. Перчик [6], О.Н. Садіков [7]. Незважаючи на внесок зазначених авторів у дослідження правових засад функціонування енергетичного ринку України, поза увагою науковців залишились питання періодів генези національного законодавства у сфері енергетики та негативних умов становлення НАК «Нафтогаз України» як вертикально інтегрованої компанії-монополіста на енергетичному ринку України.

**Мета статті.** З огляду на заявлені проблеми, основною метою статті є періодизація становлення енергетичного ринку України в контексті діяльності НАК «Нафтогаз України», конкретизація проблемних питань реформування НАК «Нафтогаз України» в контексті проведеного історико-правового аналізу.

**Виклад основного матеріалу.** Історичні етапи розвитку енергетичного законодавства безпосередньо пов'язані з розвитком системи енергопостачання в Україні. Початком розвитку енергетичного законодавства доцільно визначити період з кінця ХІХ ст. до 1918 р., тобто період перебування України у складі Російської імперії. Система енергопостачання створювалася коштом приватного капіталу. Роль держави обмежувалася техніко-поліцейським наглядом за безпечністю експлуатації об'єктів енергетики і дотриманням законів у частині купівлі-продажу, підготовкою необхідних змін у законодавство і заохоченням наукових розробок в області [2, с. 126–127]. Першим відомим законодавчим актом у галузі трубопровідного транспорту можна назвати Узаконення від 18 січня 1887 р. про створення Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу. В Узаконенні було вказано на необхідність розроблення Статуту товариства Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу та правил користування нафтопроводом. Статут зобов'язував Міністра Державного майна розробити, за погодженням з Міністерством Фінансів, та опублікувати до відкриття Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу правила користування нафтопроводами.

В Україні здавна видобували нафту і газ. З літописів відомо, що у ІІІ ст. нашої ери на Кримському півострові видобували нафту, а починаючи з кінця ХVІІІ – початку ХІХ ст. з нафтопромислів Прикар-

паття видобуток нафти, а пізніше й газу, набрав промислового характеру. Саме тут в 1908–1910 рр. видобувалось 1,5–2 млн тонн нафти на рік. Це був третій показник у світі після Росії та США.

Правила експлуатації нафтопроводів були вперше закріплені у Статуті Гірничому Російської імперії у редакції 1893 р.. Після жовтневої революції 1917 р. почався другий етап розвитку законодавства у сфері енергетики. Після революції всі енергетичні об'єкти були націоналізовані. Вся діяльність у сфері енергетики була монополізована державою.

До 1939 р. керівництво газовою промисловістю було віднесене до компетенції Наркомату важкої промисловості. У 1939–1940 рр. було проведено низку заходів з реформування діяльності Наркомату. Після розділу Наркомату керівництво газовою промисловістю відійшло до Наркомату паливної промисловості, у жовтні 1939 р. управління перейшло до Наркомату нафтової промисловості. З метою оперативного керівництва управління у цьому Наркоматі було поділено на два главки: виробничий та будівельний.

У 1943 р. при РНК СРСР було створено Головне управління штучного рідкого палива та газу.

У 1948–1949 рр. визначилась тенденція до укрупнення низки загальносоюзних промислових міністерств та відомств, яка торкнулася також центральних органів управління газовою промисловістю. Управління газовою промисловістю було передане Міністерству нафтової промисловості СРСР, яке поєднувало у своєму складі підприємства, будівництва та організації низки міністерств та відомств, у тому числі Головне управління штучного рідкого палива та газу.

На чолі галузі стояв союзний орган Міністерство енергетики та електрифікації СРСР. Була дворівнева система управління: Міністерство енергетики та електрифікації СРСР, територіальне енергетичне об'єднання, виробниче (науково-виробниче) об'єднання, підприємство, організація. У УРСР було власне Міністерство енергетики та електрифікації. Тобто в УРСР діяла дворівнева система управління.

Діяльність у сфері енергетики залежала від єдиного державного плану розвитку народного господарства у СРСР та планування розвитку відповідних газової, нафтової промисловості. Органи планування виходили з потреб народного господарства у газі та нафті, які використовувалися як паливо підприємствами та населенням, а також як сировина у хімічній промисловості. Потреби у газі як паливі визначалися на основі розроблення оптимального паливно-енергетичного балансу держави. Цей баланс розроблявся щорічно та на триваліші відрізки часу (5, 10 та більше років) [8, с. 10–14].

Іншими вихідними моментами у плануванні розвитку газової, нафтової промисловості була перспектива збільшення запасів природного газу, нафти.

Початковою стадією планування була заявка споживача. Заявки надходили у відповідне Міністерство, де вони узагальнювалися та перевірялися. У результаті складалася зведена заявка, яка надхо-

дила у відповідний відділ Держплану СРСР. Держплан розробляв проект плану розподілу енергоресурсів та затверджував план розподілу самостійно.

Заявки не породжували зобов'язальних відносин між трубопровідними організаціями та споживачами енергоресурсів. Підставою для укладення договору на подачу енергоресурсів був план їх розподілу, затверджений Держпланом СРСР для радянських республік, міністерств та відомств СРСР або держпланом радянської республіки для споживачів республіки, відповідно до державного плану видобутку енергоресурсів.

Наступний етап генези енергетичного законодавства пов'язаний з отриманням Україною незалежності. Першим кроком на шляху формування власного енергетичного законодавства став Указ Президента України від 21 травня 1994 р. «Про заходи щодо ринкових перетворень у галузі електроенергетики України», який передбачав створення умов для зміни адміністративної системи управління в енергетиці системою ринкових відносин щодо видобутку, постачання та транспортування енергетики зі збереженням єдиної енергетичної системи України. Правові засади діяльності нафтогазової галузі визначені Законом України від 12.07.2001 р. «Про нафту і газ», Кодексом України про надра, Законом України від 15.05.1006 р. «Про трубопровідний транспорт», Законом України від 14.09.1999 р. «Про угоди про розподіл продукції», іншими нормативно-правовими актами.

Безпосереднє виникнення НАК «Нафтогаз України» пов'язане з прийняттям Указу Президента України «Про реформування нафтогазового комплексу України» від 25 лютого 1998 р. та Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» від 25 травня 1998 р.

Необхідно відзначити, що на підприємства нафтогазового комплексу не поширювалася дія Тимчасового положення «Про холдингові компанії, створені в процесі перетворення державних підприємств в акціонерні товариства». Законодавець встановив, таким чином, особливий правовий режим холдингів, створених у цій галузі, не називаючи їх такими, ймовірно, з метою відмежування від холдингів, створюваних в інших галузях.

Разом із тим законодавець застосував всі параметри холдингу, про що свідчить вітчизняна і зарубіжна практика виникнення холдингів у нафтогазовому комплексі, які створювалися переважно як 100% державні нафто- та/чи газові компанії, до складу яких входили підприємства усього технологічного ланцюга, підприємства соціально-культурної, побутової інфраструктури. Держава намагалася визначити довгострокову перспективу розвитку нафтогазової галузі на певній території, відповідати якій буде політика найбільшого холдингу – НАК «Нафтогаз України».

Новітній період розвитку енергетичного законодавства пов'язаний з інтеграцією принципів діяльності енергетичного ринку ЄС у національне зако-

нодавство. Початковою датою періоду доцільно визначити рік підписання політичної та економічної частин Угоди про асоціацію (2014 р.). За три роки реформ прийнято рішення про реформу корпоративного управління НАК «Нафтогаз України», який зберігає домінуючу роль на ринку.

У рамках реформування системи корпоративного управління компанії у 2015 р. ухвалено новий статут НАК «Нафтогаз України», а функції управління компанією передано Міністерству економічного розвитку і торгівлі (Постанова КМУ від 5 грудня 2015 р. «Деякі питання вдосконалення корпоративного управління публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України»»).

Також постановою затверджено статут компанії, положення про наглядову раду і положення про правління компанії. Рішення забороняє втручання та перешкоджання діяльності компанії з боку органів державної влади, політичних партій та громадських організацій, їх посадових та службових осіб. Гарантією цього стане незалежна наглядова рада НАК «Нафтогаз України».

10 грудня 2015 р. НАК «Нафтогаз України» визначено урядом як постачальник «останньої надії» строком на три роки (Розпорядження КМУ від 10 грудня 2015 р. «Про визначення Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» постачальником «останньої надії»). Компанія стала єдиним учасником, а отже, переможцем відповідного конкурсу. Також, у зв'язку з набуттям чинності постанови КМУ «Про затвердження Положення про покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу (відносин у перехідний період)» від 1 жовтня 2015 р., КМУ оновив редакцію Порядку розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки зі спеціальним режимом використання для проведення розрахунків із постачальником природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки.

31 грудня 2015 р. набув чинності Алгоритм розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки зі спеціальним режимом використання постачальників природного газу, на яких покладені спеціальні обов'язки. Окрім того, на початку місяця стали чинними Кодекс газосховищ та типові договори транспортування, розподілу, зберігання та постачання природного газу.

14 грудня 2016 р. Постановою № 1044 КМУ затвердив нову редакцію Статуту ПАТ «НАК «Нафтогаз України», що передбачає обмеження повноважень правління компанії на користь Наглядової ради Регулятора, який буде вирішувати ключові рішення щодо призначення перших осіб, членів правління дочірніх компаній (з набуттям чинності з 1 квітня 2017 р.).

**Висновки.** Проведений аналіз дає змогу виділити такі етапи розвитку енергетичного законодавства: дореволюційний період (кінець XIX ст. – 1918 рік), радянський період (1918–1991 рр.), новітній період (1991 – донині). Кожен із зазначених періодів наклав

відбиток на сучасний стан енергетичного ринку України. Дореволюційний період характеризувався зародженням енергетичного господарства України у складі Російської імперії, державним наглядом за безпечним користуванням енергетикою, забезпеченням стабільності господарського обігу у сфері енергетики, законності у сфері договірної забезпечення такої діяльності, підготовкою відповідних змін у законодавство у частині забезпечення функціонування ринку енергетики. Протягом цього періоду Російська імперія розвивалася у фарватері європейської цивілізації та була вбудована в європейський ринок. Радянський період характеризувався монополізацією енергетичного ринку, інтенсивним створенням енергетичної системи УРСР, яка в більшій своїй частині збереглася і в незалежній Україні, домінуванням адміністративних засад правового регулювання відносин у сфері енергетики. Новітній період характеризується виникненням НАК «Нафтогаз України» як основної вертикально інтегрованої структури на енергетичному ринку, запровадженням ринкових механізмів в енергетичну галузь, імплементацією правил енергетичного ринку ЄС у національне законодавство. Новітній період розвитку характеризується політичною нестабільністю, паливною та технологічною залежністю від РФ, втратою частини вітро- та сонячної енергетики в АР Крим, вугільної промисловості в окремих регіонах Донецької та Луганської областей. Зазначені фактори зумовлюють доцільність використання нових методів досягнення енергетичної незалежності України, перегляду всіх нормативно-правових актів у сфері енергетики на відповідність сучасним умовам, адаптації виробничо-комерційної діяльності у сфері енергетики до стандартів і норм ЄС, стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел, розвитку альтернативної енергетики, підвищення ефективності кінцевого використання енергії та енергетичних послуг,

переобладнання будівель з метою підвищення їх енергетичної ефективності.

У подальших наукових дослідженнях доцільно виходити з необхідності реформування НАК «Нафтогаз України», з огляду на те, що НАК «Нафтогаз України» через історичні передумови склалася як вертикально інтегрована компанія-монополіст на енергетичному ринку України, якій властива значна централізація управлінських функцій. При цьому перехід від централізації радянського періоду до ринкових відносин завершився формуванням нафтогазової галузі як однієї з найбільш корумпованих в Україні. По суті, стався перехід від легальної до тіньової централізації управління нафтогазовим комплексом країни. Результатом є затягування реформування управління нафтогазовим комплексом країни в часі, небажання керівництва країни впроваджувати конкуренту та прозору систему закупівель, транспортування та продажу природного газу. Конфлікт інтересів сягає найвищих щаблів державного апарату, а тому справедливо постає питання про надмірну централізацію відповідних функцій та перерозподіл їх у бік децентралізації. Оптимальним варіантом є розподіл повноважень щодо управління НАК «Нафтогаз України» (у межах самої компанії та її відносин з органами державної влади та органами місцевого самоврядування) на засадах сполучення централізації та децентралізації в управлінні нею, що відповідає курсу на євроінтеграцію. Європейський принцип розподілу влади по всій структурі громадянського суспільства передбачає, зокрема, допуск громадських об'єднань до здійснення контролю над діяльністю головної та підлеглих структур НАК «Нафтогаз України», що вимагає перегляду відповідних законодавчих обмежень компетенції громадських об'єднань на здійснення громадського контролю за функціонуванням державного сектору економіки.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Джумгельдієва Г.Д. Історико-правові передумови деструкції регульовального впливу енергетичного законодавства України / Г.Д. Джумгельдієва // Економіка та право. – 2016. – № 3. – С. 147–153.
2. Коробкін В.В. Окремі аспекти генези адміністративно-правового регулювання енергопостачання в Україні / В.В. Коробкін // Митна справа. – 2013. – № 6 (90). – С. 125–131.
3. Битяк О.Ю. Господарсько-правове забезпечення функціонування електроенергетичного ринку України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / О.Ю. Битяк; НДІ приватного права та підприємництва НАПрН України. – Харків, 2010. – 20 с.
4. Богоненко В.А. Правовое регулирование доставки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом / В.А. Богоненко – Новополюцк : ПГУ, 2002. – 112 с.
5. Дудников С.И. Правовое оформление операций трубопроводного транспорта / С.И. Дудников // Советская юстиция. – 1962. – № 24. – С. 17–21.
6. Перчик А.И. Трубопроводное право / А.И. Перчик. – М. : Нефть и газ, 2002. – 368 с.
7. Садиков О.Н. Правовые вопросы газоснабжения / О.Н. Садиков. – М. : Госюриздат, 1960. – 188 с.
8. Шафар А.М. Энергоснабжение предприятий (правовые вопросы) / А.М. Шафар. – М. : Юрид. лит., 1987. – 142 с.