

УДК 342.9:346.7

**Наталія Шинкарук,**здобувачка кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

*У статті досліджується процес становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання відносин у сфері виробництва, транспортування та споживання електроенергії, проводиться його періодизація на основі історико-правового аналізу.*

**Ключові слова:** електроенергетика, адміністративно-правове регулювання, відносини у сфері електроенергетики, правова охорона електроенергетичних відносин.

Встановлення та стабілізація ринкових відносин, розвиток народного господарства, темпів і напрямів економічного та соціального розвитку об'єктивно залежать від паливно-енергетичного комплексу держави, складовою частиною якого є електроенергетика.

Незадовільний стан правового регулювання відносин у електроенергетичній сфері, недооцінка ролі державного регулювання, відсутність проведення реформи ринку електроенергії в Україні на конкурентних засадах, невжиття заходів щодо зміцнення енергетичної безпеки, зменшення впливу на навколишнє природне середовище призвели до енергетичної кризи в Україні, наслідки якої впливають на життя та здоров'я людини.

Сьогодні для створення ефективної енергетичної галузі, підвищення питомої енергоефективності економіки необхідно запровадити найбільш ефективні заходи правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, що, в свою чергу, сприятиме подальшій модернізації потужностей електроенергетичної галузі в Україні. Напрацювання найбільш ефективних шляхів правового регулювання даного виду суспільних відносин та забезпечення їх беззаперечного виконання вимагає аналізу історичного досвіду становлення та розвитку відносин у сфері виробництва, транспортування та споживання електроенергетики.

Мета статті полягає у дослідженні сутності становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання відносин у сфері вироблення, транспортування та споживання електроенергетики, що до-

зволить зрозуміти правову природу, межі, механізми державного регулювання й управління у сфері електроенергетики.

Наукові дослідження, пов'язані з питанням правового регулювання в енергетичній сфері, здійснювали вітчизняні науковці: В. Б. Авер'янов, О. М. Губрієнко, Д. Ю. Дрожжин, О. П. Дячкін, Р. А. Каложний, О. Є. Кострубіцька, В. Г. Сагір, Ю. С. Шемшученко та інші. Проте питання адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики досліджувалося фрагментарно, комплексні дослідження не проводилися.

Аналізуючи людську буденність минулих поколінь, варто зазначити, що життєдіяльність та побут людини в той період не були пов'язані з електричною енергією [1; 2]. Людство задля стимулювання силових процесів використовувало переважно парову та гідравлічну енергію. Обмеженість розвитку даних видів енергії безумовно відображалася на стримуванні росту промисловості, концентрації виробництва та загальному обмеженні виробничих потужностей в XIX ст. З відкриттям електроенергії перші ж зусилля були спрямовані на її використання як привод для робочих машин. Винайдення електродвигунів постійного і трифазного змінного струму відкрило значні можливості вдосконалення механічних процесів перед електроприводом та необмежені перспективи розвитку перед промисловістю.

З винайденням електроенергії та становленням суспільних відносин у сфері електроенергетики одразу ж постала по-

треба в їх нормативному регулювання з метою захисту прав виробників, постачальників та споживачів електроенергетики. Таким чином, з самого початку електроенергетичної ери людство намагалося віднайти ефективні шляхи правової регламентації її вироблення, постачання та споживання.

Перші спроби вітчизняного розвитку та правового регулювання суспільних відносин у сфері електроенергетики були зроблені за часів Царської Росії. Держава не відіграла важливого значення у регулюванні цих відносин, оскільки електростанції та інші енергетичні споруди проектувалися і будувалися в більшості випадків за рахунок приватного капіталу. Роль держави обмежувалася технічно-поліцейським наглядом за безпечним використанням електроструму та забезпеченням виконання цивільного законодавства в частині купівлі-продажу, підготовки необхідних змін у цивільному законодавстві та заохочення наукових доробок у сфері електроенергетики [3].

Наприклад, на початковому етапі застосування струму у Києві затримувалося внаслідок монополії іноземних компаній, які експлуатували електричні станції постійного струму. Електростанції трифазного змінного струму в містах Росії тоді ще не було і місцева київська влада не наважувалась дати згоду на будівництво такої електростанції. У грудні 1898 р. нова Центральна електрична станція трифазного змінного струму, введена в експлуатацію, розміщувалася в кам'яному будинку, який зберігся до нашого часу [4].

Одним із перших нормативних актів, що регулювали сферу електроенергетики, були Тимчасові правила каналізації електричного току великої сили і приладів проводів та інших пристосувань для електричного освітлення від 12.08.1885 р., які, проте, носили виключно технічний характер і зовсім не торкалися цивільно-правових відносин, пов'язаних з виробництвом та комерційним обігом електричної енергії, та Тимчасові правила відносно заходів безпеки при облаштуванні і користуванні електричним освітленням від 2 січня 1891 р., які носили переважно рекомендаційний характер [5].

Із затвердженням Тимчасових правил для випробування електрично-вимірвальних приладів, що були представлені до Головної палати мір та вагів, встанов-

лено обов'язок використовувати на всій території Росії лише електролічильники такого типу, які були випробувані та схвалені Головною палатою мір та вагів, започаткованою видатним російським науковцем Д. Менделєєвим. Основним завданням даного органу було «обеспечение на всем протяжении УССР единобразия, верности и взаимного соответствия всякого рода мер, размеров, измерительных и контрольных приборов, применяемых в науке, технике и всех отраслях народного хозяйства» [6].

Одним із перших нормативних документів, який встановлював певний порядок користування електричними приладами на території Російської імперії, були Правила користування електричними товарами від 05.01.1902 р., затвержені II Всеросійським електротехнічним з'їздом [7].

Таким чином, відсутність єдиної теоретичної основи, єдиного підходу до регулювання відносин, що виникали у сфері електроенергетики, єдиної державної політики призвели до того, що на початковому етапі правове регулювання відносин у сфері забезпечення електроенергетики носило переважно стихійний або ж рекомендаційний характер. У більшості випадків такі нормативно-правові акти покликані були регулювати відносини з технічної позиції, а не з юридичної.

У післяреволюційні часи Всеросійським засновницькими зборами, Радою народних комісарів і З'їздом Рад ОСФСО було прийнято постанови щодо націоналізації електротехнічної промисловості та усіх природних енергоресурсів: мінерального палива, лісу та води. Вирішальна роль електрифікації тогочасного післяреволюційного періоду розвитку була помічена ідеологами Радянського Союзу. В той час програма Компартії Союзу містила таке завдання як обов'язкова електрифікація усієї держави, де електрифікація держави розглядалася з позиції підвищення рейтингу ролі політиків та партії у житті населення. Саме така позиція знайшла своє відображення у словах В. І. Леніна: «Комунізм — це є Радянська влада плюс електрифікація всієї країни» [8].

Першим документом, який комплексно регулював відносини у сфері електроенергетики на території сучасної України, став державний план електрифікації Росії (ГОЕЛПРО), прийнятий VIII Всеро-

сійським з'їздом Рад у грудні 1920 р. [9]. Вказаний документ передбачав повну перебудову усіх галузей народного господарства на основі електрифікації усієї держави, у тому числі і Української РСР, згідно з ним було створено систему електромережі країни. План став підґрунтям для побудови системи державних енергопідприємств і формування єдиної енергосистеми радянської держави.

За НЕПманських часів було допущено надходження до галузі приватного капіталу. При Вищій Раді народного господарства (ВРНГ), що здійснювала керівництво господарством та фінансами Радянського Союзу протягом 1917—1932 рр., було створено Управління електротехнічних споруд (Електробуд) і Центральну електротехнічну раду для керівництва розвитком електрогосподарства СРСР і складання загального плану електрифікації країни. В 1932 р. відбулося перетворення ВРНГ на Народний комісаріат важкої промисловості, де енергетичним господарством завідували такі підрозділи: Головне електротехнічне управління (Головелектро, 1921—1930 рр.), Державне Всесоюзне об'єднання енергетичного господарства (Енергоцентр, 1930—1932 рр.), Головне управління енергетичного господарства (Головэнерго, 1932—1939 рр.) [10].

У 1927 р. був прийнятий Адміністративний кодекс Української РСР, де розділ XIII регулював нагляд адміністративних органів у галузі промисловості [11].

З розвитком суспільних відносин у сфері електроенергетики було встановлено адміністративну відповідальність за порушення правил технічної експлуатації енергетичних установок, правил техніки безпеки марне використання електроенергії, яка була передбачена постановою Ради народних комісарів «Про контроль та нагляд за заощадженням електроенергії» від 16 листопада 1936 р. [12], Положенням про республіканську інспекцію Держсільенергонагляду Міністерства сільського господарства УРСР від 26 травня 1955 р. Крім того, адміністративна відповідальність у вигляді штрафу застосовувалася за невиконання вказівок інженерів-інспекторів Держсільенергонагляду щодо керівників підприємств, установ, організацій та колгоспів, які мали енергетичні установки.

Наступний етап охоплював подальший розвиток відносин у сфері електро-енерге-

тики до кінця другої частини ХХ ст., тобто другу частину існування колишнього СРСР. Дані відносини відбувалися в умовах низького рівня інфляції і для цього етапу характерним було подальше злиття енергопостачальних компаній побудови більш могутніх електростанцій та потужних ліній електропередачі.

У період перебування України у складі СРСР, в умовах монополізації, відбувся розвиток енергосистем: від окремих регіональних до єдиної енергосистеми країни. Електрифікація в СРСР здійснювалася виключно державними органами та підприємствами на основі директивних планів в умовах відсутності усіякої конкуренції. Особливу увагу викликає той факт, що відносини у сфері електроенергетики регулювалися виключно адміністративними актами — постановами Ради міністрів і наказами міністрів енергетики [13].

Указом Президії Верховної Ради СРСР від 25.03.1965 р. «Про адміністративну відповідальність посадових осіб за марнотратне витрачання електричної та теплової енергії» було встановлено адміністративну відповідальність винних посадових осіб за марнотратне витрачання електричної енергії з санкціями попередження або штрафом у розмірі 50 рублів [14].

Отже, у другому та третьому періодах відбулася державна монополізація даної сфери економіки, а також визнання її рухомим майном.

Подальший етап розвитку відносин у сфері електроенергетики характеризувався нестабільною економічною ситуацією в західних країнах, що безумовно позначилося і на нашій державі. Світова інфляція вплинула на тогочасні електроенергетичні процеси, а саме: значне зростання цін на електроенергію, що спричинило нестабільну ситуацію на ринку енергопослуг, поступове зменшення споживання електроенергії внаслідок застосування енергозберігаючих технологій та інші.

Дані процеси зумовили поступову відмову державної монополії на енергоресурси та перехід до дерегулювання і конкуренції у зазначених сферах діяльності. Особливою обставиною стрімкої лібералізації відносин на ринку електроенергетики стали ускладнені відносини між учасниками ринку та якісно новий рівень інформаційних технологій, засобів вимірювання та зв'язку, що є необхідними для передачі і обробки збільшеного обсягу ін-

формації [15]. Значною мірою дерегулювання електроенергетики в Європейському Союзі здійснила директива Європарламенту 1998 р., яка спрямовувалася на створення єдиного ринку електроенергії та приватизацію основних об'єктів електроенергетики у окремих країнах. Таким чином, більшість країн—учасниць Європейського Союзу перейшла до дерегулювання і конкуренції на ринку електроенергії.

Період сучасності слід охарактеризувати як найрозвиненіший, період, за якого людство має змогу користуватися історичним надбанням, досвідом минулих поколінь і використовувати його у власних потребах. За період незалежності України було прийнято низку нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері електроенергетики, серед яких особливе місце посідають: ЗУ «Про енергозбереження» від 01.07.1994 р., ЗУ «Про електроенергетику» від 16.10.1997 р., постанова КМУ «Про затвердження Правил користування електричною енергією для населення» від 26.07.1999 р.; ЗУ «Про альтернативні джерела енергії» від 20.02.2003 р., ЗУ «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» від 05.04.2005 р., постанова Національної Комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики «Про встановлення тарифів на електроенергію, що відпускається населенню» від 23.04.2012 р.

Після укладення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом Україна здійснює заходи щодо адаптації законодавства у сфері електроенергетики до законодавства Європейського Союзу, посилення політичної співпраці та економічної інтеграції, що є стимулом проведення реформ і сприяння залученню відповідних інвестицій. Сьогодні значна увага приділяється правовому регулюванню альтернативних джерел енергії. Порівняльна легкість і технічна простота отримання електроенергії з альтернативних джерел дозволяє широко використовувати енергію річок і водоспадів, паливні запаси, сонячну радіацію та силу вітру, хімічні реакції тощо. В свою чергу, електрична енергія, що отримується з гідравлічної, дає можливість використовувати її в хімічних процесах, елек-

тролізі металів і мінералів, системах зрошення тощо.

Таким чином, у розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері електроенергетики історично склалися чотири періоди:

1) перший — стихійний, рекомендаційний характер перших спроб нормативного врегулювання нових відносин у сфері забезпечення електроенергетикою населення, відсутність єдиної теоретичної основи, єдиної керуючої ідеї за часів царської Росії;

2) другий — націоналізація електроенергетичної галузі, перші спроби встановлення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері електроенергетики, встановлення контролю та нагляду за електроенергетичною сферою в період до середини ХХ ст.;

3) третій — закріплення вимог раціонального використання електроенергії, а також відповідальності за її марнотратне витрачання в період з другої половини ХХ ст. до розпаду Радянського Союзу;

4) четвертий — початок ринкових змін в економічному розвитку держави, на тлі загальної світової економічної та енергетичної кризи, більшої деталізації адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, поступовий рух законодавчих змін у напрямі ЄС в період незалежної України.

У сучасних умовах адміністративно-правове регулювання у сфері електроенергетики в Україні має свої особливості, насамперед це зумовлено історичним досвідом перебування нашої держави у складі СРСР. Таке регулювання не відповідає сучасним вимогам і потребує удосконалення.

Використання історичного досвіду адміністративно-правового регулювання у сфері електроенергетики в Україні надасть можливість удосконалити законодавство у даній сфері, сформулювати належну державну політику, здійснювати належне адміністративно-правове регулювання відносин між державою та споживачами енергії, запровадити заходи, спрямовані на демонополізацію і приватизацію окремих складових енергосистеми для створення найбільш привабливого для інвестування сектору, сприяти використанню альтернативних і відновлюваних джерел.

## ПРИМІТКИ

1. Циганенко В. Вони були першими творцями парових турбін [Електронний ресурс] / В. Циганенко. — Режим доступу : <http://www.etar.com.ua>.
2. Рибко Ю. Історія приручення парової енергії [Електронний ресурс] / Ю. Рибко. — Режим доступу : <http://analitic.ub.ua>.
3. Грищенко А. И. Энергетическое право России (Правовое регулирование электроэнергетики в 1885—1918 гг.) / А. И. Грищенко, П. С. Зиноватный. — М. : Юрист, 2008. — С. 9.
4. Циганенко В. О. Розвиток енергетики України (до 40-х років ХХ ст.) / В. О. Циганенко // Дослідження з історії техніки : зб. наук. пр. / за ред. Л. О. Гріффена. — К. : Політехніка, 2005. — Вип. 6. — 184 с.
5. Грищенко А. И. Зазнач. праця. — С. 13.
6. Положення про Українську головну палату мір та ваги // Україна, історія великого народу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.litopys.com.ua>.
7. Бляхарський Я. С. Періодизація розвитку законодавства у сфері електроенергетики / Я. С. Бляхарський // Університетські наукові записки, 2007. — № 4 (24). — С. 241.
8. Технічна енциклопедія [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://techtrend.com.ua>.
9. Історія народного господарства Української РСР : у 3 т., 4 кн. — К. : Наукова думка, 1984. — Т. 2. Створення соціалістичної економіки (1917—1937 рр.). — С. 94.
10. Грищенко А. И. Зазнач. праця. — С.101.
11. Хрестоматія з історії держави і права України : навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищих навч. зал. / за ред. В. Д. Гончаренка. — К. : Ін Юре, 2003. — С. 434—438.
12. Законодавство про адміністративну відповідальність / за ред. І. П. Кононенка. — К. : Вид-во політ. літ. України, 1965. — С. 77—78.
13. Грищенко А. И. Зазнач. праця. — С. 9—10.
14. Справочник по административному законодательству для работников органов внутренних дел / сост. Р. И. Тевлин. — К. : Редакционно-издательский отдел МВД УССР, 1972. — С. 231—232.
15. Дрожжин Д. Ю. Розвиток державного регулювання електроенергетики в Україні : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Д. Ю. Дрожжин ; Нац. академія держ. управління при Президенті України ; Харківський регіональний ін-т держ. управління. — Х., 2006. — С. 46.

**Шинкарук Наталія. Становлення і розвиток адміністративно-правового регулювання відносин в сфері електроенергетики.**

*В статті досліджується процес становлення і розвитку адміністративно-правового регулювання відносин в сфері виробництва, транспортування і споживання електроенергії, проводиться його періодизація на основі історико-правового аналізу.*

**Ключевые слова:** електроенергетика, адміністративно-правове регулювання, відносини в сфері електроенергетики, правова охорона електроенергетических відносин.

**Shynkaruk Natalia. Formation and development of administrative and legal regulation of relations in the sphere of electric power engineering.**

*The article tackles of formation and development of administrative and legal regulations in the sphere of manufacturing, transportation and consumption of electric power, basing its periodization in terms of historical and legal analysis.*

**Key words:** electric power, administrative and legal regulations, relations in the sphere of electric power engineering, legal protection of electric power relations.