

*Добрянська Н. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових та гуманітарних наук
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

*Петриченко О. П.,
адвокат,
директор з правових питань
ТОВ «Оператор газотранспортної системи України»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ ЯК РЕГУЛЯТОРА НА РИНКУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ

Анотація. У статті визначено адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, як регулятора на ринку природного газу. Автором розкрито поняття та зміст адміністративно-правового статусу Комісії як регулятора у сфері функціонування ринку природного газу.

З'ясовано, що адміністративно-правовий статус регулятора на ринку природного газу відображає правове становище Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у правовідносинах, що виникають у зв'язку із регулюванням, здійсненням контролю та інших публічно-управлінських повноважень на ринку природного газу.

Автором проведено дослідження зміни адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, після визнання Конституційним Судом України неконституційними окремих положень Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг».

У статті визначено особливості адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Виявлено та охарактеризовано елементи адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Доведено, що особливостями адміністративно-правового статусу Комісії як регулятора на ринку природного газу є мета та завдання діяльності, принципи, порядок утворення, повноваження, порядок та джерела фінансування діяльності регулятора тощо.

На підставі проведеного науково-правового аналізу визначено напрямки розвитку адміністративно-правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Ключові слова: ринок природного газу, регулятор, адміністративно-правовий статус, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Постановка проблеми. Становлення та розвиток ринку природного газу в Україні здійснюється протягом усього періоду

після набуття незалежності, оскільки енергетична безпека та незалежність є невід'ємною складовою національної безпеки держави.

Як правильно зауважив з цього приводу А. В. Тресков, зміст енергетичної безпеки приймає різні форми в різних країнах і регіонах в силу ряду факторів, таких як рівень економічного розвитку, наявність природних ресурсів і властивих конкретній країні пріоритетів, оскільки вкрай важливим аспектом енергетичної безпеки є стабільне зростання попиту, що дозволяє забезпечити наявність ринку збуту енергетичних ресурсів на довгострокову перспективу [1, с. 379].

У 2014 р., коли було підписано Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) [2], в Україні почали інтегруватися ринкові засади функціонування ринку природного газу. З метою виконання умов Угоди про асоціацію в Україні створено незалежного Регулятора на ринку енергетики в цілому та ринку природного газу зокрема, яким стала Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП). Адміністративно-правовий статус НКРЕКП визначає її правове становище як регулятора на ринку енергетики та комунальних послуг, встановлює публічно-управлінські повноваження, позаяк, характеризує НКРЕКП як суб'єкта публічно-владних повноважень, зокрема на ринку природного газу.

Отже, визначення адміністративно-правового статусу НКРЕКП є актуальним напрямком дослідження сучасної науки права, оскільки дає можливість виявити недоліки та подальші перспективи розвитку адміністративно-правового статусу досліджуваного суб'єкта.

Стан дослідження. Окремі аспекти визначення адміністративно-правового статусу НКРЕКП досліджували такі науковці як В. О. Бараннік, Я. С. Бенедик, Г. В. Берлач, Р. І. Раїмов, А. В. Тресков та ін. Разом з тим, зміни, що відбулися у 2020 році після оновлення законодавства, що регулює правовий статус НКРЕКП, враховані не в усіх наукових роботах, а тому такі дослідження потребують актуалізації з урахуванням відповідних змін.

Метою статті є розкриття поняття та змісту адміністративно-правового статусу НКРЕКП як регулятора на ринку природного газу. Для досягнення реалізації цієї мети у статті виконані такі завдання: проведено науково-теоретичний аналіз поняття адміністративно-правового статусу НКРЕКП; визначено та охарактеризовано основні елементи адміністративно-правового статусу НКРЕКП; узагальнено особливості адміністративно-правового статусу НКРЕКП як регулятора на ринку природного газу та визначено напрямки розвитку такого статусу.

Виклад основного матеріалу. Згідно з положеннями Закону України «Про ринок природного газу» ринок природного газу – це сукупність правовідносин, що виникають у процесі купівлі-продажу, постачання природного газу, а також надання послуг з його транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору), послуг установки LNG. При цьому Регулятором цього ринку визначено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [3].

Таким чином, НКРЕКП як регулятор ринку природного газу здійснює публічно-владні повноваження, спрямовані на управління правовідносинами щодо купівлі-продажу, постачання, транспортування, розподілу та зберігання природного газу.

Відповідно до Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» НКРЕКП є постійно діючим центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. При цьому визначено, що особливості спеціального статусу НКРЕКП обумовлюються його завданнями і повноваженнями та полягають, зокрема, в особливостях організації та порядку діяльності Регулятора, в особливому порядку призначення членів Регулятора та припинення ними повноважень, у спеціальних процесуальних засадах діяльності Регулятора та гарантії незалежності в прийнятті ним рішень у межах повноважень, визначених законом, встановленні умов оплати праці членів та працівників Регулятора [4].

Необхідно зазначити, що у 2016 році НКРЕКП створювалася як постійно діючий незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого було визначено державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Це визначалося у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» у редакції, що діяла до 19 грудня 2019 р. До того ж цією редакцією Закону передбачалося, що частину членів НКРЕКП призначає Верховна Рада України та Президент України (ч. 3 ст. 8) [5].

Сама НКРЕКП утворилася на підставі Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 27 серпня 2014 р. № 694 [6].

Разом з тим Конституційний Суд України Рішенням від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 визнав неконституційними окремі положення вищезгаданого Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», зазначивши, що за функціональним призначенням, сферою діяльності, компетенцією НКРЕКП має ознаки центрального органу виконавчої влади, а тому утворення такого органу, що має ознаки центрального

органу виконавчої влади, але не підпорядковується Кабінету Міністрів України і не належить до системи органів виконавчої влади, не узгоджується з Конституцією України [7].

З метою приведення положень відповідного Закону до вимог Конституції України Верховна Рада України 19 грудня 2019 р. ухвалила Закон № 394-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг», яким уточнила правовий статус НКРЕКП, визначивши Комісію як центральний орган виконавчої влади [8].

Проте, навіть після таких законодавчих змін деякі науковці досить скептично ставляться до наявного «формату» існування НКРЕКП як постійно діючого центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який утворюється Кабінетом Міністрів України. Наприклад, Я. С. Бенедик зазначає, що хоча такий статус і відповідає архітектоніці системи органів державної влади, визначеної Основним Законом України, проте вступає у суперечність із принципом побудови вільного енергетичного ринку у контексті наближення національного законодавства до *aquis* Європейського Союзу. На цій підставі вчений вважає за необхідне провести фундаментальну трансформацію законодавства у сфері регулювання ринків енергії та комунальних послуг в аспекті надання широкій автономії НКРЕКП з метою приведення у відповідність його положень приписам Конституції України зі збереженням кореляції та балансу між національним правовим порядком і зобов'язаннями України, які випливають із Угоди про асоціацію та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [9, с. 67].

Крім того, Р. І. Раїмов з цього приводу зазначає, що не зважаючи на те, що статус та повноваження національних комісій визначені не повністю, а де-факто вони взагалі не створені, законодавець приймає окремий закон, яким визначено статус та повноваження НКРЕКП. Позаяк, вчений висуває пропозицію про те, що подальше розширення нормативно-правової бази щодо регулювання діяльності суб'єктів у сферах енергетики та комунальних послуг відбувається лише у питаннях, пов'язаних саме з НКРЕКП [10, с. 61].

З огляду на зазначене, необхідно погодитися з думкою деяких науковців, які, визначаючи адміністративно-правовий статус НКРЕКП, доходять висновку, що цей статус характеризується такими особливостями як, зокрема невизначеною правовою природою утворення НКРЕКП через відсутність у Конституції України норми, яка б уповноважувала Президента України утворювати такий орган [11, с. 75].

На обґрунтування такої думки доцільно звернутися до аналізу положень Конституції України, які визначають правовий статус деяких подібних суб'єктів, які мають особливий правовий статус, а саме – Антимонопольний комітет України, Національний банк України, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення та ін., які наділені значним ступенем самостійності та незалежності, що забезпечуються тим, що склад цих органів формується спільно Верховною Радою України та Президентом України. До того ж визначення цих органів у Конституції України дає підстави для визначення їх конституційного статусу [12].

Разом з тим, необхідно зауважити, що створення НКРЕКП Указом Президента України, яка фактично утворена як незалежний орган, не підпорядкований Кабінету Міністрів України, але у подальшому статус якої змінено на центральний орган

виконавчої влади з відповідним підпорядкуванням, виглядає дуже сумнівно. Адже зі змісту ст. 5 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» вбачається, що Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади утворюються, реорганізуються та ліквідуються Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України [13].

Таким чином, на сьогодні наявна ситуація, за якої НКРЕКП утворена Президентом України, хоча повноваження останнього щодо цього не закріплені Конституцією України, а сам статус Комісії як регулятора на ринку енергетики у цілому та ринку природного газу зокрема не цілком відповідає європейським стандартам, позаяк, потребує посилення гарантій незалежності цього органу, передусім, від надмірного втручання у його діяльність Кабінету Міністрів України. Вказане потребує внесення змін не тільки до чинних законів, але й Конституції України з метою конституювання правового статусу цього органу.

Крім того, за пропозицією деяких науковців, вкрай актуальною є потреба у проведенні реформ в енергетичній галузі; завданням реформування є також удосконалення статусу регулятора, що обумовлено необхідністю адаптації національного законодавства до енергетичного законодавства Європейського Союзу та виконання зобов'язань в межах Договору про Енергетичне Співтовариство [14]. На думку вчених, один із ключових моментів реформування енергетичної галузі пов'язаний з впровадженням нової моделі функціонування ринку енергетики та інтеграцією української енергосистеми в мережу європейських систем ENTSO-E [15].

Сучасний адміністративно-правовий статус НКРЕКП як регулятора на ринку природного газу визначається законами України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про ринок природного газу» та ін.

Зі змісту положень цих законодавчих актів вбачається, що структуру адміністративно-правового НКРЕКП складають такі елементи:

– мета та завдання діяльності на ринку природного газу, які полягають у досягненні під час здійснення заходів з публічно-правового регулювання діяльності на ринку природного газу балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на ринку природного газу, і держави, забезпечення енергетичної безпеки, європейської інтеграції ринків електричної енергії та природного газу України;

– принципи організації та функціонування НКРЕКП, до яких доцільно, крім традиційних законності та відповідальності, слід віднести незалежності, справедливості та ефективності регулювання тощо;

– підзвітність Верховній Раді України, що виражається в обов'язку щорічно звітувати про свою діяльність і виконання завдань державного регулювання перед парламентом;

– спосіб утворення – Голова та члени НКРЕКП призначаються за результатом проходження конкурсу, для проведення якого при Кабінетові Міністрів України утворюється конкурсна комісія;

– повноваження у сфері регулювання ринку природного газу, до яких відносяться публічне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку природного газу, включаючи накладення штрафів на таких суб'єктів, застосування інших заходів відповідальності та обмежуючих заходів; до спеціальних повноважень НКРЕКП відноситься при-

йняття актів регуляторного характеру у сфері функціонування, зокрема ринку природного газу; також НКРЕКП фактично виконує функції квазісудового органу у сфері енергетики, розглядаючи скарги споживачів та інших суб'єктів на дії суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у сфері енергетики;

– особливості фінансування – діяльність НКРЕКП фінансується за рахунок надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України внесків на регулювання, які сплачуються суб'єктами господарювання, що провадять діяльність у сферах енергетики та комунальних послуг.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий статус НКРЕКП як регулятора на ринку природного газу можна визначити як урегульоване нормами адміністративного права становище цього органу у системі публічно-владних правовідносин, спрямованих на упорядкування діяльності суб'єктів господарювання на ринку природного газу з метою досягнення балансу інтересів споживачів, суб'єктів господарювання, що провадять діяльність на ринку природного газу, і держави, а також забезпечення енергетичної ефективності та безпеки.

На сьогодні адміністративно-правовий статус НКРЕКП урегульований недостатньо ефективно, оскільки віднесення НКРЕКП до органів зі спеціальним статусом та гарантування значної незалежності його діяльності є проблематичним з огляду на відсутність у Конституції України закріплення статусу цього органу.

Література:

1. Тресков А. В. Теоретичні засади державного регулювання розвитку паливно-енергетичного комплексу в контексті забезпечення енергетичної безпеки. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1(6). С. 375–381.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення – 14.05.2024).
3. Про ринок природного газу: Закон України від 09.04.2015 № 329-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/329-19#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
4. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
5. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 № 1540-VIII у редакції Закону від 17.11.2019 № 264-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19/ed20191117#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 27 серпня 2014 року № 694. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/694/2014#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
7. Рішення Конституційного суду України від 13.06.2019 № 5-p/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-19/ed20191229#n62> (дата звернення – 14.05.2024).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 19 грудня 2019 року № 394-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n19> (дата звернення – 14.05.2024).
9. Бенедик Я. С. Специфіка регламентації правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах

- енергетики та комунальних послуг, з огляду на зобов'язання України за угодою про асоціацію та договором про заснування енергетичного співтовариства. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 62–69.
10. Раїмов Р. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг. Дис. ... канд. юрид. наук. Суми: СумДУ, 2020. 235 с.
 11. Берляч Г. В. Особливості адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2016. № 24. С. 73–76.
 12. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
 13. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення – 14.05.2024).
 14. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства: міжнародний документ від 25.10.2005. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_926#Text (дата звернення – 14.05.2024).
 15. Бараннік В. О. Стан та проблеми запровадження нової моделі функціонування електроенергетичного ринку України. Аналітична записка. Серія «Національна безпека». 2015. № 22. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/stan-ta-problemi-zaprovadzhenya-novoi-modeli-funkcionuvannya> (дата звернення – 14.05.2024).

Dobrianska N., Petrychenko O. Administrative and legal status of the National Commission for State Regulation of Energy and Utilities as regulator on the natural gas market

Summary. The article defines the administrative and legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the fields of energy and communal services, as a regulator of the natural gas market. The author revealed the concept and content of the administrative and legal status

of the Commission as a regulator in the field of functioning of the natural gas market.

It was found that the administrative and legal status of the natural gas market regulator reflects the legal position of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services, in legal relations arising in connection with regulation, control and other public-administrative powers on the natural gas market.

The author conducted a study of changes in the administrative and legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services, after the Constitutional Court of Ukraine recognized as unconstitutional certain provisions of the Law of Ukraine «On the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services».

The article defines the peculiarities of the administrative and legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services. The elements of the administrative and legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services, have been identified and characterized. It has been proven that the features of the administrative and legal status of the Commission as a regulator in the natural gas market are the purpose and tasks of activity, principles, procedure of formation, powers, procedure and sources of financing the regulator's activity, etc.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the directions of development of the administrative and legal status of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services, have been determined.

Key words: natural gas market, regulator, administrative and legal status, the National Commission for State Regulation in the Energy and Utilities Sectors.