

ЩОДО АКТУАЛЬНИХ ПРОБЛЕМ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ

ON THE ACTUAL PROBLEMS OF THE UKRAINE'S ENERGY SECURITY SYSTEM: INSTITUTIONAL ASPECTS

Цибка А.А.,
аспірант

Інституту законодавства Верховної Ради України

Стаття присвячена дослідженню проблематики системи суб'єктів, що здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України. На основі аналізу правової теорії та чинного законодавства України сформульовані основні проблеми цієї системи та запропоновані шляхи їх вирішення.

Ключові слова: енергетична безпека, система енергетичної безпеки, суб'єкти забезпечення енергетичної безпеки, енергетичний регулятор, національна стійкість.

Статья посвящена исследованию проблематики системы субъектов, осуществляющих обеспечение энергетической безопасности Украины. На основе анализа правовой теории и действующего законодательства Украины сформулированы основные проблемы этой системы и предложены пути их решения.

Ключевые слова: энергетическая безопасность, система энергетической безопасности, субъекты обеспечения энергетической безопасности, энергетический регулятор, национальная стойкость.

The article is devoted to the study of the actual problematic of the system of subjects that ensure the energy security of Ukraine. Based on the analysis of the legal theory and current legislation of Ukraine, the main problems of this system are formulated and the ways of their solution are suggested.

Key words: energy security, energy security system, energy security subjects, energy regulator, national resilience.

Постановка проблеми. Забезпечення енергетичної безпеки України сьогодні є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед нашою країною. Саме тому особливо актуальним є дослідження питань, пов'язаних із системою забезпечення цього різновиду безпеки, яка є системою суб'єктів, що здійснюють таке забезпечення.

Наразі ще не сформовано єдиного підходу до системи суб'єктів, що здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України, в законодавстві та правовій теорії різняться погляди на перелік органів та інституцій, які входять до такої системи, існують незгодування щодо правового статусу деяких із провідних суб'єктів, остаточно не визначене місце в цій системі окремих громадян і юридичних осіб.

З огляду на це необхідно дослідити та виокремити основні проблеми, притаманні системі суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України, що матиме позитивні наслідки для правової теорії та практики, а також дозволить сформулювати єдиний підхід до такої системи в теорії права.

Стан опрацювання. Хоча сьогодні відсутнє комплексне дослідження системи суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України, дослідженням окремих аспектів цього питання займалися такі науковці, як Ю.В. Ващенко, Ю.Б. Ірха, А.М. Новицький, М. Самусь, З.Д. Чуйко та ін.

Метою статті є визначення найбільш актуальних проблем у конституційно-правовому полі, що наразі існують у системі суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 17 Конституції України, захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної

й інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу.

Вказане положення Конституції України є ключовим для діяльності системи суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України. По-перше, воно визначає, що для державних органів одним із пріоритетних і найважливіших завдань є забезпечення економічної й інформаційної безпеки, а отже, й енергетичної безпеки, яка наразі розглядається як один із найважливіших елементів економічної безпеки. По-друге, воно передбачає участь кожного громадянина в захисті національної безпеки та її різновидів, що також впливає зі змісту ст. 65 Конституції України. По-третє, очевидним стає, що захист енергетичної безпеки, а також інших різновидів безпеки має здійснюватися комплексно та в злагодженій взаємодії різних суб'єктів забезпечення такої безпеки.

Загалом, до суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки, найчастіше відносять державу, інститути громадянського суспільства та громадян, які уповноважені законодавством на захист національних інтересів. Разом ці суб'єкти становлять систему забезпечення енергетичної безпеки.

Провідна роль у цьому процесі належить системі органів державної влади, які покликані захищати енергетичну безпеку. Обов'язок держави захищати національну безпеку є імпліцитним і впливає зі змісту ст. 3, 8, 11, 16, 17, 18, 27, 32, 34, 36, 37, 39, 44 Конституції України, а також ст. 92, 106, 107, 116 Конституції, які визначають повноваження глави держави, парламенту, уряду та Ради національної безпеки і оборони України [1, с. 81].

Однак, як відзначають деякі науковці, прерогатива державних органів щодо забезпечення національної безпеки та інших різновидів безпеки не має всеохоплюючого характеру, оскільки формування механізму забезпечення національної безпеки повинно відбуватися з усвідомленням необхідності балансу інтересів людини і громадянина, суспільства і держави [2, с. 91–92].

З.Д. Чуйко, досліджуючи систему забезпечення національної безпеки, вказує на існування двох підсистем – державної та громадської. Державний рівень включає органи державної влади, організації, установи та посадових осіб, які здійснюють діяльність, спрямовану на забезпечення належної життєдіяльності людини і громадянина, функціонування держави і суспільства, та беруть участь у подоланні чи усуненні різного роду загроз основним об'єктам національної безпеки. Недержавний рівень як суб'єкт забезпечення національної безпеки передбачає органи місцевого самоврядування, недержавні організації, політичні партії, які в рамках своєї компетенції беруть участь у забезпеченні національної безпеки [2, с. 111–112].

З огляду на це для успішного забезпечення енергетичної безпеки України важливою є тісна взаємодія та координація всіх суб'єктів, які здійснюють таке забезпечення, проте наразі існує ряд проблем у цій сфері, які виникають навіть на державному рівні.

У першу чергу це пов'язано з невизначеністю на законодавчому рівні щодо системи забезпечення енергетичної безпеки, переліку органів, які до неї входять, їх компетенції та шляхів взаємодії.

Так, нещодавно було прийнято новий закон «Про національну безпеку України» (законопроект № 8068) [3] на заміну Закону України «Про основи національної безпеки України» від 2003 р. [4]. Хоча попередній закон не визначав системи забезпечення національної безпеки та давав лише перелік і повноваження суб'єктів забезпечення національної безпеки, новий закон не вирішив цієї проблеми та приніс нові неузгодженості у систему суб'єктів забезпечення національної безпеки України, а також енергетичної безпеки як її складової частини.

Ключовою проблемою в цьому контексті став підхід до розуміння національної безпеки, оскільки новий закон значно звузив предмет регулювання порівняно зі старим. Фактично він направлений на сферу безпеки й оборони, а також певною мірою на питання кібербезпеки. На відміну від закону 2003 р., він зовсім не торкається питань економічної, інформаційної, екологічної, а також енергетичної та інших видів безпеки, на чому слушно наголошувалося у висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради [5].

Такий підхід нового закону не тільки не узгоджується з положеннями Конституції України, але й негативно впливає на систему органів державної влади, які здійснюють забезпечення національної, а також енергетичної безпеки України, оскільки значна частина органів взагалі не включена до цієї системи.

Сьогодні забезпечення енергетичної безпеки та інших різновидів безпеки має здійснюватися всіма державними органами всіх рівнів, які мають усвідомлювати свою причетність до вирішення проблем безпеки. Це тісно пов'язане з розумінням енергетичної безпеки та національної безпеки, які мають трактуватися в широкому сенсі та не зводяться до проблем силового блоку.

З огляду на це, на рівні законів України має бути чітко відображена система забезпечення національної безпеки України, яка б включала систему суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки, чітко визначала їх компетенції та шляхи взаємодії. Окрему увагу слід приділити центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах, а також енергетичному регулятору, який наразі має назву Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП).

Окрім цього, існують проблеми щодо конституційно-правового статусу деяких провідних органів системи забезпечення енергетичної безпеки, зокрема вищезазначеного енергетичного регулятора (НКРЕКП).

Важливим кроком стало прийняття Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [6], який визначав цей орган (регулятор) як постійно діючий незалежний державний колегіальний орган, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Цей закон закріпив певні особливості фінансування цього органу, прямо вказав на можливість оскарження його рішень у судах, а також визначив його повноваження, які також закріплені в Законах України «Про природні монополії» та «Про електроенергетику». Проте на рівні Конституції України НКРЕКП та аналогічні національні комісії не визначені.

Енергетичний регулятор має важливе значення, особливо в світлі підписання Україною економічної частини Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС), яка передбачає зобов'язання щодо імплементації вимог законодавства ЄС, зокрема у сфері енергетики.

Це стосується і положень законодавства ЄС, яким повноваження щодо забезпечення реалізації та захисту прав споживачів енергії віднесено до повноважень енергетичних регуляторів – спеціальних органів, які мають бути створені державами – членами ЄС для державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій і суб'єктів господарювання на суміжних ринках [7, с. 37].

Законодавством ЄС передбачено ряд повноважень регулятора, які мають важливе значення для енергетичної безпеки, зокрема регулятор повинен забезпечити, щоб споживачі отримували енерге-

тичні послуги на належному рівні внаслідок ефективного функціонування національного енергетичного ринку, стимулювання ефективної конкуренції та участі в організації захисту прав та інтересів споживачів, зокрема незахищених верств [7, с. 38].

Надалі мають знайти належне відображення в Конституції України основні засади правового статусу незалежних регуляторних органів, зокрема НКРЕКП, на чому також наголошувала в своїх дослідженнях Ю.В. Ващенко [8, с. 107]. Це дозволить чітко вибудувати систему забезпечення енергетичної безпеки та позитивно вплине на координацію дій державних органів.

У системі забезпечення енергетичної безпеки проблеми взаємодії існують також на рівні комунікації між органами державної влади та громадянським суспільством. На наше переконання, наразі все більшого значення для забезпечення енергетичної та національної безпеки України набуває принцип національної стійкості, який відображається у ст. 17 та 65 Конституції України. У загальних рисах ми можемо його описати як залучення до забезпечення національної безпеки не тільки органів державної влади й органів місцевого самоврядування, але й використання сильного й активного громадянського суспільства, яке має бути одним зі стовпів національної стійкості та національної безпеки.

Останні дослідження з цього приводу підкреслюють, що поняття національної стійкості є відносно новим для вітчизняної науки, та визначають його як здатність нації відроджуватися, адаптуватися, функціонувати та позитивно розвиватися в умовах інтенсивного негативного впливу чи кризи. Національна стійкість розглядається як багатовимірний концепт, що відбиває поняття всеохопної безпеки: від її політичних, соціальних і когнітивних аспектів до економічної, кібер- і фізичної безпеки (наприклад, захист інфраструктури) [9, с. 9].

Хоча раніше також висловлювалися ідеї про створення громадської системи безпеки [2, с. 112–113], наразі в Україні існують всі передумови для залучення величезного потенціалу активного громадянського суспільства у питаннях енергетичної та національної безпеки України.

Окремі громадяни можуть швидше виявляти та швидше реагувати на деякі із загроз енергетичній безпеці, а тому основною проблемою є комунікація та координація з державними органами. Ці проблеми мають вирішуватися як шляхом коригування діяльності посадових осіб, так і на законодавчому рівні, де слід закріпити основні форми взаємодії між громадянським суспільством і державними органами, а також передбачити певні запобіжні заходи на випадок можливого використання цього інституту для дестабілізації вищезазначених різновидів безпеки.

Поряд із громадянським суспільством, до забезпечення енергетичної та національної безпеки слід також активніше залучати органи місцевого самоврядування, особливо в контексті проведення реформи з децентралізації та надання більш широких повноважень на місця.

Як зазначається у дослідженнях із цього приводу, функціонування органів місцевого самоврядування в Україні свідчить про те, що їх потенціал використовується явно недостатньо, а це зумовлено низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. Особливо важливим стає зважений підхід до поєднання місцевих і національних інтересів. Так, державні органи повинні вирішувати насамперед стратегічні питання національної безпеки, а у сфері місцевого самоврядування – питання оперативної реакції на загрози. Залишається актуальною і проблема співвідношення державної влади та місцевого самоврядування, а також визначення сфер, де вони діють самостійно або в узгодженому правовому режимі. Крім того, існує розрив між реальною матеріально-фінансовою базою місцевого самоврядування та обсягом їх повноважень [2, с. 115–117].

Ще одним невирішеним питанням системи суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки України є віднесення до цієї системи окремих юридичних осіб, насамперед великих компаній певних секторів паливно-енергетичного комплексу, зокрема нафтогазового, ядерного, електроенергетичного тощо.

Не викликає сумнівів, що діяльність, наприклад, Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» має вплив на стан забезпечення енергетичної безпеки країни, що підтверджується останніми подіями за участі цієї компанії. Достатньо згадати суд у Стокгольмському арбітражі з РАО «Газпром» щодо контракту купівлі-продажу газу 2009 р. [10].

Положення про те, що метою діяльності вказаної компанії є підвищення рівня енергетичної безпеки держави, а також забезпечення ефективного функціонування та розвитку нафтогазового комплексу разом із більш повним задоволенням потреб споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах відображені в п. 5 її статуту [11].

Як вказується у дослідженнях міжнародної практики, недержавні структури беруть активну участь у процесі забезпечення національної безпеки. Так, служби безпеки великих компаній Німеччини входять до системи забезпечення безпеки країни так само, як і спеціально уповноважені на те органи держави [2, с. 112].

Зважаючи на можливість суттєвого впливу на рівень забезпечення енергетичної безпеки України, а отже, і всієї національної безпеки країни з боку окремих компаній, очевидним є необхідність відображення такого статусу у вітчизняному законодавстві. Деяких суб'єктів господарювання слід відносити до суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки як складової частини національної безпеки України, для чого у законодавстві України необхідно визначити чіткі критерії, за якими суб'єкт господарювання має бути віднесений до суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки. Крім того, на рівні законів потрібно встановити принципи діяльності таких суб'єктів у здійсненні заходів з енергетичної безпеки для максимального гарантування конституційних прав і свобод громадян.

Висновки. Таким чином, сьогодні в системі суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки Укра-

їни існує ряд невирішених проблем, що заважають її ефективному функціонуванню.

Найбільш гостро стоїть питання відсутності в законодавстві України розуміння єдиної системи забезпечення енергетичної безпеки України. Саме широке тлумачення енергетичної та національної безпеки України має бути закріплене в законах, а здійснювати їх забезпечення мають всі без винятку державні органи, які повинні усвідомлювати свою причетність до вирішення проблем безпеки. Для системи енергетичної безпеки важливо приділити особливу увагу правовому статусу та місцю в цій системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах, а також енергетичного регулятора.

Іншою проблемою є відсутність положень у Конституції України, які б закріплювали основні засади правового статусу незалежних регуляторних органів, зокрема Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Існують проблеми з використанням потенціалу та залученням до вирішення проблем енергетичної безпеки активного громадянського суспільства, а також органів місцевого самоврядування. У цьому контексті важливим є закріплення в законодавстві шляхів взаємодії цих суб'єктів.

Невирішеним залишається питання щодо включення до системи суб'єктів, які здійснюють забезпечення енергетичної безпеки України, окремих юридичних осіб. Зважаючи на можливість суттєвого впливу на рівень забезпечення енергетичної безпеки України з боку окремих компаній, доцільно деяких суб'єктів господарювання відносити до суб'єктів забезпечення енергетичної безпеки як складової частини національної безпеки України, для чого у законодавстві України необхідно визначити відповідні чіткі критерії.

Вирішення окреслених проблем, а також подальші дослідження в цьому напрямку, дозволять більш чітко вибудувати систему забезпечення енергетичної безпеки, що позитивно вплине на її функціонування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ірха Ю. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в інтересах національної безпеки України в сучасних умовах. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 5. С. 78–87.
2. Чуйко З.Д. Конституційні основи національної безпеки України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2008. 209 с.
3. Закон України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/2469-viii>.
4. Закон України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/rada/show/964-15>.
5. Висновок на проект Закону України «Про національну безпеку України». URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63531&pf35401=449551>.
6. Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 р. № 1540-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1540-19>.
7. Ващенко Ю. Забезпечення прав споживачів енергії як пріоритетне завдання енергетичних регуляторів у контексті адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2012. № 93. С. 37–40.
8. Ващенко Ю. Організаційно-правові засади боротьби з енергетичною бідністю в Україні у контексті європейської інтеграції. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. 2013. № 96. С. 33–36.
9. Стійка Україна. Держава, громадянське суспільство та національна безпека. URL: <http://iser.org.ua/news/prezentovano-zvit-stiika-ukraina-derzhava-gromadianske-suspilstvo-ta-natsionalna-bezpeka>.
10. Сьогодні був зроблений величезний внесок в енергетичну безпеку нашої держави – Президент привітав українців з перемогою НАК «Нафтогаз України» над РАО «Газпром» у Стокгольмському арбітражі. URL: <http://www.president.gov.ua/news/sogodni-buv-zroblenij-velicheznij-vnesok-v-energetichnu-bezp-45206>.
11. Статут публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України». URL: http://www.naftogaz.com/files/official_documents/Statut.pdf.