



Я. С. Бляхарський*

ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ

Електроенергетика у будь-якій державі світу є базовою галуззю національної економіки, підвалиною структурних перетворень економіки. Від надійного і сталого функціонування галузі значною мірою залежать темпи виходу України із скрутного економічного становища та рівень енергетичної безпеки держави. Електроенергетика, як галузь економіки України, що забезпечує споживачів енергією¹, на різних етапах свого розвитку зазнала чималих змін, які, у свою чергу, зумовлювали також зміни у її правовому регулюванні.

З метою визначення загальних закономірностей та особливостей правового регулювання відносин, що виникають у даній сфері, слід здійснити ретроспективний аналіз розвитку електроенергетичної галузі України.

Значення, яке має електроенергетика для народного господарства України, викликало і продовжує викликати чималий інтерес до проблем галузі багатьох вчених та практиків. Найбільш вагомими є праці М. Агаркова, Н. Байкова, Л. Бар'яхтара, В. Вітрянського, П. Єгорова, І. Косянчука, В. Куратченка, Г. Лютої, Г. Маргулова, А. Некрасова, Г. Пальшина, І. Плачкова, Н. Прудкої, З. Ханнемана, Б. Сейнароєва, Л. Слєпінської, О. Шафіра, А. Шеберстова.

Зародження енергетичного законодавства пов'язане у часі з розробками вчених щодо вивчення природи електрики, створенням перших експериментальних та промислових зразків електрогенеруючих приладів. У 1878 році в Києві вперше було встановлено електричну машину і чотири дугових електричні ліхтарі². Вже у 80-тих роках ХІХ ст. заможні кияни почали освітлювати свої помешкання за допомогою окремих "домових" установок. В 1886 р. електричне освітлення було встановлено в саду Шато-де-Флер. У 1890 році Акціонерним товариством "Савіцький і Страус" було збудовано першу в Києві Центральну електричну станцію, яка подавала струм для освітлення Оперного театру та вулиці Хрещатик. Досвід використання електричного освітлення за цей період був дуже малий, але встиг визначити великі переваги перед іншими видами освітлення. Таким чином, електрична енергія почала входити в життя та побут киян, а пізніше і в побут населення інших міст України³. У 1892 році в Києві було введено лінію електричного трамвая, що була першою в Російській імперії та другою в Європі. Наслідком постійно зростаючої кількості споживачів електричної енергії стало затвердження ІІ Всеросійським електротехнічним з'їздом, який відбувся 5 січня 1902 року у Москві, Правил користування електричними товарами. Це був один із перших нормативних документів, який встановлював певний порядок користування електричними приладами на території Російської імперії. Характерною ознакою правового

© Бляхарський Я. С., 2007

* старший викладач кафедри земельного, екологічного та господарського права Хмельницького університету управління та права

¹ Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. // ВВР. — 1998. — № 1. — Ст. 1.

² Літопис найважливіших подій в енергетиці України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mepress.kiev.ua/history.php?artid=41>.

³ Розвиток енергетики України (до 40 х років ХХ ст.) // Дослідження з історії техніки: 36. наук пр. / За ред. Л. О. Гріффена. — К.: ІВЦ "Політехніка", 2005. — С. 37.



регулювання етапу зародження галузі є відсутність встановлення з боку держави будь-яких обмежень щодо виробників та постачальників електричної енергії, а також цін на електроенергію.

Протягом 1910-1920 років розвиток енергетичного законодавства, як і розвиток галузі, відзначається різким спадом, що пов'язано з подіями, які відбувалися у цей період. Це перша світова війна, низка революцій, зміна суспільного ладу, форми та устрою держави. Водночас, створеним при уряді РСФСР спеціальним органом — Всеросійською радою народного господарства було прийнято цілу низку нормативних актів соціальної спрямованості. Зокрема, постановою Ради народних комісарів у жовтні 1920 року було відмінено плату за електроенергію. Вживалися заходи щодо боротьби з розкраданнями та зловживаннями посадовим становищем, що стали звичайним явищем у період суспільної невизначеності та хаосу, зокрема було створено Особливий Революційний Трибунал при ВЧК. Особливістю зазначеного періоду була також масова націоналізація приватних підприємств, що пройшла на більшості території України⁴. Всеросійська рада народного господарства перебрала на себе функції планування, розподілу замовлень, постачання та розподілу електричної енергії, усієї електричної енергії, яка вироблялася на території України.

Першим документом, який комплексно регулював відносини у сфері електроенергетики на території сучасної України, став державний план електрифікації Росії (ГОЕЛРО), прийнятий VIII Всеросійським з'їздом Рад у грудні 1920 року⁵. 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.

Період послаблення тотального впливу радянської держави на економіку ознаменованій прийняттям постанови ВЦІК “Про основні приватні майнові права” та Наказу Ради Народних Депутатів “Про нову економічну політику”, якими було введено нові госпрозрахункові господарські відносини між підприємствами. Це стосувалося у повній мірі і діючих підприємств у сфері електроенергетики. Однак суттєвого впливу на розвиток галузі зазначені документи не мали, оскільки енергетика потребувала значних капіталовкладень, якими НЕПівські підприємці не володіли.

Наступним визначальним актом у сфері електроенергетики стала прийнята на XVII з'їзді ВКП(б) резолюція “Про другий п'ятирічний план розвитку народного господарства СРСР”, де було вказано на необхідність створення нової енергетичної бази для завершення реконструкції всіх галузей народного господарства. На розвиток цієї резолюції було створено всесоюзне об'єднання енергогосподарства Енергоцентр та Всесоюзне об'єднання електротехнічної промисловості. На базі Енергоцентру в 1932 році було створено Головне енергетичне управління народного господарства⁶. А в 1939 р. було створено Наркомат електростанцій і електропромисловості СРСР, який із 1940 р. був розділений на Наркомат електростанцій та Наркомат електропромисловості⁷.

⁴ Долуцкий И. И. Отечественная история. XX век. — М., 1994. — С. 304-305.

⁵ История народного хозяйства Украинской РСР у 3-х томах, 4-х книгах. — К.: Наукова думка, 1984. — Т. 2. Створення соціалістичної економіки (1917-1937 рр.). — С. 94.

⁶ Стеклов В. Ю. Развитие электроэнергетического хозяйства СССР: Хронологический указатель. — 4-е изд., перероб. и доп. — М.: Энергоатомиздат, 1979. — С. 46.

⁷ Развитие электроэнергетического хозяйства СССР. Хронологический указатель. — М.: Энергоатомиздат, 1987. — С. 125.



Законодавство післявоєнного періоду історії Української РСР було спрямовано на відновлення та розвиток народного господарства. Зокрема, Державним комітетом оборони було прийнято Постанову “Про посилення уваги справі відновлення та розвитку вугільної та нафтової промисловості, чорної та кольорової металургії та електростанцій” від 1 жовтня 1944 р.⁸ Вказана постанова передбачала відбудову електроенергетичної галузі, яка повинна була стати основою для подальшого розвитку всієї економіки держави. Окремі аспекти розвитку електроенергетики передбачалися і Законом СРСР від 18 березня 1946 р. “Про п’ятирічний план відновлення та розвитку народного господарства СРСР на 1946-1950 рр.”⁹

Необхідність відновлення електростанцій та забезпечення електроенергією дрібних населених пунктів зумовило необхідність прийняття відповідних нормативних актів. Саме одним із них стала прийнята 8 лютого 1945 р. Державним комітетом оборони Постанова “Про розвиток електрифікації”. Цією постановою була схвалена політика будівництва дрібних (сільських) електростанцій з метою забезпечення найширшого кола населених пунктів електроенергією. А постановою Ради Міністрів СРСР “Про план розвитку сільської електрифікації на 1948-1950 рр.” від 29 травня 1948 р. був затверджений план електрифікації колгоспів, радгоспів та МТС¹⁰. Післявоєнні роки відзначились перебудовою державних органів управління в сфері енергетики. Так, 18 березня 1946 р. Постановою Верховної Ради СРСР було створено Міністерство електростанцій.

Правове регулювання електроенергетичної галузі 50-х років ХХ століття характеризувалося визначенням центрального місця в управлінні енергетикою УРСР всесоюзних органів СРСР. Так, наприклад, на думку Л. Ковалю, реформа в СРСР 1965 р. обумовила проблему розподілу компетенції між союзно-республіканськими міністерствами та Радами міністрів союзних республік, а знаходження окремих галузей, зокрема електроенергетики, в спільному віданні цих органів знижувало якість управління¹¹. Сприяння розвитку електроенергетики СРСР в 60-ті рр. мали забезпечити дві постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про заходи із забезпечення розвитку енергетики СРСР в 1963-1965 рр.” від 8 червня 1962 р. та “Про заходи із подальшого розвитку енергетики та підвищення надійності роботи електростанцій та енергетичних систем в 1968-1970 рр.” від 8 січня 1968 р.¹²

Окремо слід виділити нормативно-правові акти радянського періоду, які були спрямовані на впровадження економічного та раціонального використання в народному господарстві електроенергії. Зокрема, це постанова Ради Міністрів

⁸ Об усилении внимания делу восстановления и развития угольной и нефтяной промышленности, черной и цветной металлургии и электростанций: Постановление Государственного комитета обороны от 01.10.1944 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. В 5-ти томах. — М.: Политиздат, 1968. — Т. 3. 1941-1952 гг. — С. 219-220.

⁹ О пятилетнем плане восстановления и развития народного хозяйства СССР на 1946-1950 гг.: Закон СССР от 18.03.1946 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. В 5-ти томах. — М.: Политиздат, 1968. — Т. 3. 1941-1952 гг. — С. 246-312.

¹⁰ О плане развития сельской электрификации на 1948-1950 гг.: Постановление Совета Министров СССР от 29.05.1948 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. В 5-ти томах. Сборник документов за 50 лет. — М.: Политиздат, 1968. — Т. 3. 1941-1952 г. — С. 490-502.

¹¹ Коваль Л. В. Економічна реформа і горизонтальна інтеграція функцій державного господарського управління // Правові проблеми управління народним господарством. Матеріали наукової конференції. — К.: Наукова думка, 1971. — С. 101.

¹² О мерах по обеспечению развития энергетики СССР в 1963-1965 гг.: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 08.06.1962 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. В 5-ти томах. — М.: Политиздат, 1968. — Т. 5. 1962-1965 гг. — С. 107-113.



СРСР “Про економне використання в народному господарстві електричної та теплової енергії та палива” від 28 листопада 1964 р., яка визначала використання економічних заходів за перевитрату електроенергії, як правило, шляхом застосування штрафів за витрачену електроенергію, понад затверджених місячних планів споживання¹³.

Якщо на початку зародження галузі держава не брала участь у ціноутворенні на електричну енергію, то керівництво СРСР активно використовувало такий механізм регулювання економічних відносин. Як приклад, можна навести постанову Ради Міністрів СРСР “Про основні напрямки удосконалення оптових цін на продукцію важкої промисловості та тарифів на електроенергію і вантажні перевезення в 1971-1975 рр.” від 22 липня 1971 р., у якій було зобов’язано Державний комітет цін та міністерства і відомства СРСР провести удосконалення оптових цін на основні види продукції паливно-енергетичних галузей, зокрема, у таких напрямках:

- покращити територіальну диференціацію тарифів на електроенергію;
- передбачити по районах пуску нових гідроелектростанцій та потужних теплових електростанцій перспективні тарифи на електроенергію з урахуванням введення в дію зазначених електростанцій;
- ввести знижені тарифи на електроенергію для підприємств, які мають рівномірний графік електричного навантаження¹⁴.

Постановою ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР “Про деякі заходи щодо подальшого удосконалення управління промисловістю” від 2 березня 1973 р. міністерства та відомства СРСР та ради міністрів союзних республік зобов’язувалися забезпечити подальше вдосконалення організації управління промисловістю шляхом утворення виробничих об’єднань, наближення органів господарського керівництва до виробництва, більш чіткого розмежування прав та обов’язків між різними ланками галузевого управління тощо; усунути багатоступінчастість в управлінні галузями промисловості¹⁵. Зазначений та наступні нормативні акти Ради Міністрів СРСР визначили систему електроенергетики та порядок управління нею аж до незалежності України. Так, управління енергетичною галуззю в УРСР здійснювалося такими органами: Міненерго СРСР; республіканське Міністерство енергетики та електрифікації, вісім виробничих енергетичних об’єднань; енергетичні підприємства (ТЕС та ГЕС, електричні та теплові мережі, ремонтні та транспортні підприємства, підприємства зі збуту та нагляду за споживанням енергії).

Ще однією характерною ознакою законодавчого регулювання відносин у сфері електроенергетики у радянський період була та, регулювання за якою здійснювалось переважно підзаконних нормативних актів, найчастіше відомчих. Натомість спеціального закону з питань електроенергетики в СРСР не існувало, хоч окремими авторами і пропонувалося розробити всесоюзний закон про ПЕК,

¹³ Об экономном расходовании в народном хозяйстве электрической и тепловой энергии и топлива: Постановление Совета Министров СССР от 28.11.1964 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов за 50 лет. В 5-ти томах. — М.: Политиздат, 1968. — Т. 5. 1962-1965 гг. — С. 536-549.

¹⁴ Об основных направлениях совершенствования оптовых цен на продукцию тяжелой промышленности и тарифов на электроэнергию и грузовые перевозки в 1971-1975 гг.: Постановление Совета Министров СССР от 22.07.1971 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов. — М.: Политиздат, 1972. — Т. 8. 1970-1972 гг. — С. 537-541.

¹⁵ О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью: Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 02.03.1973 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Сборник документов. — М.: Политиздат, 1974. — Т. 9. Февраль 1972 — сентябрь 1973 гг. — С. 415-426.



у якому повинні знайти відображення основні принципи управління ПЕК, планування, договірних відносин тощо¹⁶. Велика кількість існуючих нормативних актів у енергетиці радянського періоду містили загальні положення, як правило, ідеологічного змісту щодо реформування та розвитку електроенергетики, а тому реально жодних суспільних відносин не регулювали. До таких нормативних актів слід віднести Постанови ЦК КПРС, а також Енергетичну програму СРСР на довготривалу перспективу 1984 р.

Таким чином, найважливіші нормативні акти радянського періоду у сфері електроенергетики регулювали наступне коло питань: загальний розвиток електроенергетики, повноваження органів галузі, електрифікація сільського господарства, ціноутворення, енергозбереження.

На розвиток законодавства у сфері електроенергетики у радянський період значний вплив мали праці таких учених, як: С. М. Корнеєв, Б. М. Сейнаров, О. М. Шафір та інших. С. М. Корнеєв вперше сформулював визначення енергії, запропонував загальну для договорів на постачання електричної, теплової енергії і газу назву — договори постачання через приєднану мережу¹⁷.

Б. М. Сейнаров вперше у юридичній літературі дослідив договір на перетік електричної енергії як правову форму, що опосередковує відносини між енергосистемами з передачі електроенергії з однієї системи до іншої¹⁸. У своїх працях окрему увагу автор зосереджував і на правовому становищі Державної інспекції з енергонагляду, вніс пропозицію про можливість виділення і забезпечення її самостійного організаційного статусу. Також Б. М. Сейнаров досліджував питання договору на постачання електричною енергією соціалістичних підприємств і організацій¹⁹.

Питання постачання електричної енергії і специфіку відносин, які склалися у процесі постачання, досліджував і О. М. Шафір. Основну увагу вчений зосередив на особливостях правового регулювання відносин постачання через приєднану мережу²⁰.

Падіння радянської системи і зародження в Україні ринкових відносин мали своїм наслідком перерозподіл власності в економіці у цілому і електроенергетиці зокрема. Насамперед проявом вказаного стала приватизація державних підприємств в енергетичній сфері і створення на їх основі відкритих акціонерних товариств, реструктуризація електроенергетичного комплексу у цілому. Так, активний період прийняття нормативних актів в енергетичній сфері України розпочався у 1995 р., коли вийшов Указ Президента України “Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України”²¹. Відповідно до вищезазначеного указу, Міненерго України було доручено створити ДП “Енергоринок”, державні акціонерні енергогенеруючі компанії на базі майна ТЕС та ГЕС, державні акціонерні енергопостачальні компанії (всього 27 компаній за

¹⁶ Захарова Р. Ф. Правовые проблемы совершенствования хозяйственного механизма топливно-энергетического комплекса // XXVII съезд КПСС и правовые вопросы перестройки хозяйственного механизма. — М.: ИГПАН, 1987. — С. 137.

¹⁷ Корнеев С. М. Договор о снабжении электроэнергией между социалистическими организациями. — М., 1956. — С. 102-105.

¹⁸ Сейнаров Б. М. Правовое регулирование энергоснабжения электроэнергией социалистических предприятий и организаций: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 1971. — С. 101.

¹⁹ Сейнаров Б. М. Правовые вопросы договора на энергоснабжение предприятий и организаций. — Алма-Ата, 1975. — 120 с.

²⁰ Шафир А. М. Электроснабжение предприятий. — М.: Юрид. лит., 1990. — С. 7.

²¹ Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України: Закон України від 16.10.1997 р. // Урядовий кур'єр. — 1995. — № 58.



переліком регіональних, обласних і міських енергопостачальних державних акціонерних компаній), державну акціонерну холдингову компанію “Енергобуд” на базі корпоративізованих підприємств енергобудівного напрямку тощо. Завершальною віхою зазначених процесів стало створення оптового ринку електричної енергії як єдиної впорядкованої системи взаємовідносин між суб’єктами господарської діяльності, що здійснюють оптові купівлі-продажі електричної енергії. Оптовий ринок діє на підставі договору, укладеного його учасниками та затвердженого Національною комісією з питань регулювання електроенергетики України. В даному Договорі сформульовані основні терміни, які використовуються в електроенергетиці, визначені органи та загальні обов’язки членів оптового ринку електроенергетики, розкриті інфраструктура ринку електроенергетики, закріплено порядок внесення змін до Договору. За короткий період функціонування оптового ринку електроенергії в умовах вкрай важкої економічної ситуації у державі було закладено основу запровадження ринкових відносин в електроенергетиці.

У жовтні 1997 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про електроенергетику”²², який вперше комплексно на території нашої держави визначив правові, економічні та організаційні засади діяльності в електроенергетиці і регулює відносини, пов’язані з виробництвом, передачею, постачанням і використанням енергії, забезпеченням енергетичної безпеки України, конкуренцією та захистом прав споживачів і працівників галузі.

У 1999 році було прийнято Указ Президента України “Про деякі питання приватизації об’єктів електроенергетичного комплексу”²³ від 2 серпня 1999 р., на підставі якого Фондом держмайна України через продаж акцій проведено приватизацію більшості енергокомпаній України. Окрім цього, Президент України та Кабінет Міністрів України цілою низкою своїх нормативних актів врегулювали відносини пов’язані з забезпеченням функціонування державних та контролюючих органів в електроенергетиці, функціонування суб’єктів господарювання в електроенергетиці, з контролем за оплатою за спожиту електроенергію.

Загалом же усі нормативно-законодавчі акти України, розроблені у державі та спрямовані на правове регулювання сфери електроенергетики, можна поділити на дві групи: загальні законодавчі акти, за допомогою яких здійснюється процес загального функціонування галузі та її розвиток у напрямку формування ринкових відносин; законодавчі та нормативні акти стосовно діяльності оптового та роздрібного ринків кінцевого споживача.

Нову сторінку у періодизації розвитку законодавства у сфері електроенергетики відкриває Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 року²⁴. В основних положеннях Енергетичної стратегії України, поряд з головною метою — забезпечення максимально ефективного розвитку енергетики, виділено й низку першочергових проблем, до яких відносяться структурна перебудова всього енергетичного комплексу; реформування енергетичної сфери відповідно до умов ринкової економіки; надійне енергозабезпечення; підвищення енергетичної ефективності; модернізація і реконструкція енергетичної інфраструктури; упровадження джерел енергії і технологій, що зменшують вплив

²² Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. // ВВР. — 1998. — № 1. — Ст. 1.

²³ Про деякі питання приватизації об’єктів електроенергетичного комплексу: Указ Президента України від 02.08.1999 р. // ОВУ. — 1999. — № 31. — Ст. 1601.

²⁴ Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.03.2006 р. // Відомості Міністерства палива та енергетики України. — 2006. — № 5.



на навколишнє середовище; диверсифікованість джерел паливно-енергетичних ресурсів; підвищення енергетичної безпеки держави; розвиток міжнародного співробітництва в енергетичній сфері. Вирішення усіх цих питань потребуватиме розробки нових нормативних актів або ж внесення цілої низки змін до діючих.

Проведений аналіз генезису електроенергетичного законодавства дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, вважаємо за можливе виділити чотири етапи правового розвитку українського ринку електроенергії. Перший період — до 1920 року, характеризується появою перших нормативних актів, які були спрямовані на врегулювання правил користування електричною енергією; другий — радянський, у якому високі темпи економічного розвитку електроенергетичної галузі не мали належного правового підґрунтя; третій — новий (1991-2005 рр.), особливістю якого стало часткове роздержавлення електроенергетичних підприємств, становлення системи органів державного управління електроенергетикою, створення оптового ринку електричної енергії; новітній, пов'язаний з необхідністю розробки цілого масиву нормативних актів, спрямованих на комплексне реформування сфери електроенергетики. По-друге, процес формування нормативно-правової бази електроенергетичної галузі знаходиться на стадії становлення і те, наскільки вірно вона формується, можна буде визначити лише у майбутньому, оскільки лише практичний досвід дає усі необхідні корективи.

Стаття рекомендована до друку кафедрою земельного, екологічного та господарського права Хмельницького університету управління та права (протокол № 2 від 20 вересня 2007 року)

