

СУБ'ЄКТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ

SUBJECT PROVISION OF STATE POLICY UKRAINE IN THE ENERGY SPHERE

Цулаїя Г.З.
здобувач

Закладу вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права»

Статтю присвячено дослідженню нормативного забезпечення суб'єктного компоненту державної політики в енергетичній сфері. Проаналізовано положення законодавства України, що регулює окремі сфери енергетики, в частині його забезпечення реалізації та формування державної політики. З'ясовано, що відсутність єдиного уніфікованого визначення державної політики та суб'єктів, які її формують та реалізують, є причиною відсутності єдності у розуміння суб'єктного складу.

Проаналізовано співвідношення понять «державна політика» та «публічна політика» в межах адміністративно-правового забезпечення енергетичної сфери. Зроблено висновок, що зважаючи на публічність енергетичної сфери та її цільовий характер, що проявляється у задоволенні інтересів необмеженого кола суб'єктів (наприклад, споживачів), можна стверджувати, що для енергетичної сфери характерним є вплив публічної політики, а державну політику варто розуміти як вужче поняття. Державна політика в енергетичній сфері впливає на формування порядку денного держави, що проявляється у діяльності уповноважених державою суб'єктів та прийнятті ними відповідних рішень. З'ясовано також, що суб'єктне забезпечення обмежене державною політикою, оскільки усі прийняті рішення повинні бути забезпечені державою, а відповідно мати загальний характер.

Визначено, що залишається дискусійним в межах теоретичного визначення питання віднесення повноважень органів державної влади до сфери управління відносинами, що з точки зору адміністративного права є доцільним, проте, не є позитивним для розмежування понять державного управління і регулювання та державної політики.

Зроблено висновки про необхідність законодавчого перегляду застарілого терміну «державна політика» та заміни його на «публічна політика», що додатково обґрунтовується специфікою та ознаками енергетичної сфери, що спричинить внесення змін до низки законів України, які регулюють відносини в окремих сферах енергетики, та приведення їх у відповідність і не дозволить у майбутньому хибно тлумачити досліджувані поняття.

Ключові слова: державна політика, реалізація державної політики в енергетичній сфері, енергетична сфера, органи державної влади в енергетичній сфері, публічна політика.

The article is devoted to the research of regulatory support of the subject component of state policy in the energy sector. Provisions of the legislation of Ukraine, which regulate certain spheres of energy, in terms of ensuring the realization and formation of state policy, have been analyzed. It was found that the lack of a unified definition of state policy and the subjects that form and realize it is the reason for the lack of unity in the understanding of the subject composition.

The relationship between the concepts of «state policy» and «public policy» within the framework of administrative and legal provision of the energy sector is analyzed. It was concluded that, considering the publicity of the energy sector and its targeted nature, which is manifested in the satisfaction of the interests of an unlimited range of subjects (for example, consumers). It can be stated that the influence of public policy is characteristic of the energy sector, and state policy should be understood as a narrower concept. State policy in the energy sector affects the formation of the state agenda, which is manifested in the activities of state-authorized entities and their adoption of relevant decisions. It was also found out that the subject support is also limited by state policy, since all the decisions made must be provided by the state and, accordingly, have a general character.

It was determined that it remains debatable within the framework of the theoretical definition of the issue of assigning the powers of state authorities to the sphere of relationship management, which is appropriate from the point of view of administrative law, however, it is not positive for distinguishing the concepts of state administration and regulation and state policy.

Conclusions were made about the need for a legislative revision of the outdated term «state policy» and its replacement with «public policy», which is additionally justified by the specifics and characteristics of the energy sphere, which will cause changes to be made to a number of laws of Ukraine that regulate relations in certain spheres of energy, and bringing them in compliance and will not allow misinterpretation of the researched concepts in the future.

Key words: state policy, realization of state policy in the energy sphere, energy sphere, state authorities in the energy sphere, public policy.

Вступ. Дослідження особливостей формування та реалізації державної політики в енергетичній сфері залишається в колі наукових інтересів правників. Євроінтеграційний курс України та подальші дії, направлені на приведення вітчизняного законодавства у відповідність із законодавством Європейського Союзу сприяють переглядам існуючого порядку в частині інституційного забезпечення та перерозподілу ролей та завдань між уповноваженими суб'єктами. Додатковим фактором, який безпосередньо впливає на процеси реалізації державної політики в енергетичній сфері, є особливий правовий режим воєнного стану, введений Указом Президента України № 64/2022 від 24 лютого 2022 року.

Європейський енергетичний простір також зазнав значних трансформацій з моменту введення воєнного стану в Україні, а приєднання України до європейської об'єднаної енергомережі ENTSO-E свідчить про нові виклики для існуючого енергетичного порядку нашої країни. Суб'єктне забезпечення є важливим фактором формування та реалізації державної політики, тому поглиблене його дослідження є актуальним та викликаним потребами часу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації та формування державної політики в тому числі в енергетичній сфері є одним із дискусійних питань в межах адміністративного права, що пояснюється комплексністю енергетичних відносин, відсутністю кодифікації енергетичного законодавства та його значною розгалуженістю і несистемністю, а також, подекуди, відсутністю єдності та узгодженості у рішеннях та діях суб'єктів формування та реалізації державної політики.

Вчені-адміністративісти та учені з публічного управління та інновацій неодноразово у своїх наукових працях підіймали питання забезпечення державної політики в енергетичній сфері, з'ясувано її особливостей та форм реалізації і розвитку. Варто зазначити таких науковців, як В. Б. Авер'янов, Г. Атаманчук, М. В. Афанасьєв, В. Бакуменко, А. І. Берляч, В. Я. Брич, Ю. В. Ващенко, В. П. Горбуліна, І. Г. Гуриак, Ю. В. Дзядикевич, О. В. Кузьменко, В. Р. Купчак, В. Е. Лір, В. Ребкало О. П. Рябченко, Г. Ситник, О. М. Суходоля, В. Тертичка, Юринець З. В. та інші.

Проте, питання суб'єктного забезпечення в сучасних умовах формування нового енергетичного простору України та враховуючи значні негативні наслідки воєнних дій, запропонована тематика потребує нового погляду та додаткового теоретичного аналізу, що дасть можливість сформувати нові висновки.

Метою статті є дослідження рівня нормативного визначення суб'єктного забезпечення формування та реалізації державної політики в енергетичній сфері в Україні з урахуванням обставин та вимог сьогодення.

Наукова новизна публікації полягає у теоретичному та нормативному аналізі діяльності органів державної влади України в процесі формування та реалізації державної політики в енергетичній сфері та сформованих висновках.

Методологію дослідження складають методи наукового пізнання, такі як аналіз, узагальнення, індукція, системно-структурний, формально-юридичний та порівняльно-правовий, застосування яких дозволило досягнути поставленої у роботі мети.

Вклад основного матеріалу. Забезпечення державної політики в енергетичній сфері є невід'ємною її стадією та запорукою відсутності декларативних положень актів органів влади України. Сфера енергетики є абсолютно прикладною, саме тому створення практичних механізмів впровадження державної політики є показником ефективності її функціонування. В межах даної роботи суб'єктне забезпечення пропонується розуміти як нормативне закріплення відповідних повноважень суб'єктів влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики, про що детальніше йтиметься далі.

Спершу варто визначитися зі змістом та обсягом поняття «державна політика». Наукові підходи характеризуються варіативністю, тож пропонуємо розглянути деякі з них. Як зазначається у наукових теоретичних джерелах, термін «державна політика» часто пов'язують з терміном «публічна політика». Сам по собі термін «політика» часто ототожнюють з владою. Так, О. Дем'янчук зазначає, що в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадського самоврядування. Виходячи з цього публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто «публіки». Тому вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим [1, с. 31—32].

В даному випадку вкрай важливо підкреслити зростання ролі неурядового сектору у процесі формування та реалізації державної політики, оскільки сучасні тенденції розвитку енергетики України повинні спряти та заохочувати вплив на рішення органів влади громадських організацій, об'єднань підприємців, захисних організацій споживачів тощо для досягнення мети державної політики в енергетичній сфері та з урахуванням європейських вимог по імплементації положень у національне законодавство директив, регламентів ЄС.

Вдало з даного приводу висловилися автори навчального посібника «Публічна політика», які зазначають, що співвідношення понять «державна політика» та «публічна політика» проявляється у наступному:

1. механізми формування – у публічній політиці – це завжди механізми, які забезпечують можливості пред-

ставлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Наприклад, для американців державна політика («public policy») є «публічною», оскільки ці механізми вже закладені в так званій плюралістичній моделі формування державної політики;

2. публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів, як «державний інтерес», «корпоративний інтерес», «приватний інтерес»). За певних політичних режимів держава може блокувати та «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу;

3. «державна політика», «державне управління» нині піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері.

Науковці пропонують такі критерії для розмежування двох досліджуваних понять:

- спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільно значимої;
- наскільки заінтересовані сторони мають можливість користуватися каналами доступу до прийняття рішень;
- чи є ці канали;
- чи існують зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо.

Тобто «державна політика» і «публічна політика» можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення [2, с. 16-17].

Від того, чи підпадає енергетична сфера до поля регулювання державною або ж публічною політикою, залежить інституційний механізм її забезпечення та визначення суб'єктного складу учасників відносин. Зважаючи на неоспорювану публічність енергетичної сфери та її направленість на велике коло інших суб'єктів (не суб'єктів формування та реалізації), можна стверджувати, що для неї більш характерним є вплив публічної політики, ніж державної. Державна політика в даному випадку виступає вужчим поняттям та впливає на формування порядку денного держави в особі нею уповноважених суб'єктів на прийняття відповідних рішень. Суб'єктне забезпечення ж також обмежене державною політикою, оскільки усі прийняті рішення повинні мати загальний, обов'язковий характер.

Варто проаналізувати нормативно-правове забезпечення визначення державної політики в окремих сферах енергетики. Так, відповідно до положення статті 5 Закону України «Про ринок електроенергетики» від 14 квітня 2017 року №2019-VIII державна політика в електроенергетиці спрямована на: забезпечення надійного, безпечного постачання електричної енергії; створення умов для ефективного функціонування ліквідного ринку електричної енергії та його розвитку; забезпечення умов та застосування заходів для розвитку енергоефективності в електроенергетиці, управління попиту та енергозаміщення; сприяння виробництву електричної енергії з альтернативних джерел енергії та розвитку розподіленої генерації і обладнання для акумулювання енергії; захист навколишнього природного середовища; створення умов для залучення інвестицій в електроенергетику, спрощення доступу до інформації та адміністративних процедур; стимулювання застосування інноваційних технологій; захист прав споживачів; інтеграцію ринку електричної енергії на регіональному та загальноєвропейському рівнях [3].

Частиною 2 вищевказаної статті передбачено, що формування та реалізацію державної політики в електроенергетиці здійснюють Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному комплексі, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду (контролю) в галузі електроенергетики, та інші органи державної влади відповідно до законодавства [3].

Положенням статті 3 Закону України «Про енергетичну ефективність» від 21 жовтня 2021 року № 1818-IX визначено, що державна політика у сфері забезпечення енергетичної ефективності є невід’ємною частиною політики у сферах енергетики, економіки, сталого розвитку та охорони навколишнього природного середовища та перераховуються заходи державної політики у сфері забезпечення енергетичної ефективності [4]. Надалі надається перелік органів, які здійснюють управління у сфері забезпечення енергетичної ефективності, до яких належать Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну політику у сфері технічного регулювання, державних та публічних закупівель; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива; інші органи виконавчої влади відповідно до закону, а також органи місцевого самоврядування.

Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III містить лише принципи державної політики в нафтогазовій галузі, визначені статтею 5, що знову ж таки не дає відповіді на питання суб’єктного складу державної політики в даній галузі.

А положення статті 6 «Державне управління в нафтогазовій галузі» передбачає, що Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики у нафтогазовій галузі та здійснює законодавче регулювання відносин у ній, а Кабінет Міністрів України та інші уповноважені на це органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику в нафтогазовій галузі та здійснюють управління нею [5].

Теж саме стосується і принципів державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту, закріплені у положенні статті 5 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР, а статтею 6 «Державна політика у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту» передбачено, що основи державної політики у сфері використання ядерної енергії та радіаційного захисту формує Верховна Рада України шляхом визначення її мети, головних завдань, напрямів, принципів та пріоритетів, встановлення системи відповідних кредитно-фінансових, податкових, митних та інших регуляторів, затвердження Державної програми розвитку паливно-енергетичного комплексу. Додатково розділом III Закону визначено компетенцію органів влади та управління у сфері використання ядерної енергії та радіаційної безпеки [6].

Законом України «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року № 555-IV передбачено, що дер-

жавне управління у сфері альтернативних джерел енергії здійснюють Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики у сфері альтернативних джерел енергії та здійснює законодавче регулювання відносин у ній, а Кабінет Міністрів України та інші уповноважені органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику в галузі альтернативних джерел енергії та здійснюють управління нею. Стаття 3 містить основні засади державної політики у сфері альтернативних джерел енергії [7].

Таким чином, чіткого переліку органів, які здійснюють державну політику у сфері енергетики законодавство не містить, що пов’язано із такими чинниками:

- наявністю розгалуженої системи органів виконавчої влади, що здійснюють управління окремими сферами енергетики;
- включення до системи органів і органів місцевого самоврядування окремих випадках, визначених законом;
- відсутністю єдиного нормативного підходу у визначенні органів, які здійснюють державну політику;
- відсутністю уніфікованого визначення державної політики.

Повертаючись до дискусійного питання співвідношення понять державної та публічної політики, віднесення Законом України «Про енергетичну ефективність» до уповноважених органів управління органів місцевого самоврядування спричиняє адміністративно-правову теоретичну проблему, оскільки органами реалізації державної політики в система органів виконавчої влади, а органи місцевого самоврядування можуть бути виборними та іншими органами територіальних громад, які мають вирішувати питання місцевого значення.

Ще одним дискусійним моментом залишається віднесення повноважень органів державної влади до сфери управління відносинами, що з точки зору адміністративного права є доцільним, проте, не є позитивним для розмежування понять державного управління і регулювання та державної політики.

Погоджуємося з думкою, що «державна політика», «державне управління» видозмінюються в залежності від рівня та моделей суспільних, соціальних, політичних взаємодій, а також глобалізації (глобальне управління) та інформаційних технологій (електронне управління). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формування суспільних цілей та завдань. Державна політика перестав бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визначається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері. «Публічність» у контексті розгляду поняття «публічна політика» — це не просто «політика, винесена на публіку, на публічне обговорення», а передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб’єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку. Отже, публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів [8, с. 193].

Вищезазначене цілком відповідає енергетичній сфері, що свідчить про необхідність трансформаційного уявлення в розрізі формування та реалізації державної політики, що в свою чергу впливає на визначення суб’єктного складу даних відносин.

Висновки. Питання формування та реалізації державної політики залежить не лише від рівня теоретичного опрацювання даної проблематики, а й від глибини нормативної визначеності. На сьогодні, враховуючи велику

кількість нормативно-правових актів, які регулюють сферу енергетики України, єдність у визначенні суб'єктного складу відносин державної політики в галузі енергетики відсутня, що суттєво впливає на визначення на роль органів влади. До того ж, відсутнє єдине визначення державної політики, визначення процесу формування та її реалізації, що вносить незрозумілість у компетенції Верховної Ради України як єдиного законодавчого органу, та Уряду, як найвищого державного органу у системі органів виконавчої влади, що ускладнює процес усвідомлення ролей уповноважених суб'єктів, а нормативне передбачення державного

управління окремими галузями енергетики призводить до деформації поняття державної політики, її формування та реалізації. Вітчизняному законодавцю також варто переглянути підхід використання вже застарілого терміну «державна політика» та замінити його на «публічна політика», що обґрунтовується і специфікою та ознаками енергетичної сфери. Відповідними наслідками такого реформаційного втілення стануть внесення змін до низки законів України, які регулюють відносини в окремих сферах енергетики, та приведення їх у відповідність, що не дозволить у майбутньому хибно тлумачити досліджувані поняття.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. Національний університет «Києво-Могилянська академія». Київ : Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2000. Т.18: Політичні науки. С. 31–36.
2. Неділько А.І., Задорожний В.П., Бойко В.В. Публічна політика: навчальний посібник. Полтава: ПолтНТУ, 2018. 225с.
3. Про ринок електроенергетики : Закон України від 14.04.2017 №2019-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, 2017, № 27-28, ст.312.
4. Про енергетичну ефективність : Закон України від 21.10.2021 № 1818-IX. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2022, № 2, ст.8.
5. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 50, ст.262.
6. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8.02.1995 № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 1995, № 12, ст.81.
7. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2003, № 24, ст.155.
8. С. Телешун, С. Ситник, І. Рейтерович. Публічна чи державна політика – вітчизняна дилема вибору. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2012. Вип. 4. С. 185–196. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_4_25.pdf.