

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДЕРЖАВНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД  
«УЖГОРОДСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ»**



**ЦУЛАІЯ ГЕОРГІЙ ЗУРАБОВИЧ**

УДК 342.9

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Ужгород – 2023**

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Закладі вищої освіти  
«Міжнародний університет бізнесу і права».

**Науковий керівник –**

доктор юридичних наук, професор  
**Дубинський Олег Юрійович,**  
Національний університет кораблебудування  
імені адмірала Макарова,  
проректор з науково-педагогічної роботи,  
економічних, юридичних та соціальних питань.

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор  
**Губанов Олег Олександрович,**  
Навчально-науковий інститут права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
доцент кафедри службового та медичного права;

доктор філософії в галузі права  
**Чернишова Валерія Юріївна,**  
Міжрегіональна Академія управління персоналом,  
доцент кафедри адміністративного, фінансового  
та банківського права.

Захист відбудеться «08» вересня 2023 року о «10<sup>00</sup>» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 61.051.07 Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Капітульна, 26, ауд. 45.

З дисертацією можна ознайомитися в національній бібліотеці Державного вищого навчального закладу «Ужгородський національний університет» за адресою: 88000, м. Ужгород, вул. Університетська, 14.

Автореферат розісланий «8» серпня 2023 року.

**Вчений секретар**  
спеціалізованої вченої ради



**Т.П. Попович**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми.** Енергетична сфера України перебуває на етапі трансформаційних змін, причиною яких є правові, економічні, соціальні, міжнародні новосформовані основи існування держави й суспільства. Сучасний період державотворення України зумовлює необхідність перегляду наявних моделей впливу на стан суспільних відносин, не є винятком і система відносин, що виникають у процесі формування й реалізації державної політики в окремих сферах, зокрема енергетичній. Державна політика, яка є прогностичним і загалом очікуваним орієнтиром розвитку енергетичної сфери, має на меті окреслення завдань, що постають перед суб'єктами її формування й реалізації, а також досягнення максимально ефективного результату вдосконалення енергетичної галузі. Однак недоліки чинного законодавства, недосконалості процедур упровадження необхідних змін, неоднозначність визначення базових понять енергетичної галузі та сфери державної політики, штучно створені перешкоди нормативного характеру негативно впливають на ефективність адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Аналіз законодавства, яке регулює відносини, що виникають в енергетичній галузі України, підтверджує описані вище недосконалості, що своєю чергою додатково підкріплюється такими його недоліками, як хаотичний розвиток, перевантаженість, відсутність системності. Складність і проблемність вибраної тематики додатково пояснюється відсутністю єдності в чіткому визначенні повноважень спеціальних суб'єктів управління енергетикою, тобто проблемами інституційного забезпечення функціонування енергетичної сфери, що підтверджує наявність проблем у концепції адміністративно-правового регулювання.

Проблематика адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в науці адміністративного права залишається нерозкритою. Актуальність теми особливо простежується у зв'язку з новими державотворчими процесами, які відбуваються в Україні на етапі її входження до політичного й економічного простору Європейського Союзу. Енергетика залишається одним із найважливіших векторів та елементів зовнішньої політики Європейського Союзу і його членів, а також спільного економічного простору, до якого входить й Україна. Інструментом забезпечення єдності та узгодженості дій сторін – Європейського Союзу та України як майбутнього його члена – є насамперед правильно розроблена державна політика, яка своєю чергою може бути вдало реалізована шляхом погодження норм чинного вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу, що додатково визначається положеннями Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони. Таким чином, нормативний складник, зокрема внесення необхідних змін до чинного законодавства України, його погодження з вимогами регламентів і директив Європейського Союзу з урахуванням змін, що передбачені Четвертим енергетичним пакетом, також залишається відкритим, невирішеним питанням щодо адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Викладене переконливо свідчить про актуальність вибраної тематики та необхідність проведення комплексного наукового дослідження, спрямованого на розроблення й аналіз уніфікованих і сталих підходів до формування та реалізації державної політики в енергетичній сфері з огляду на особливості адміністративно-правового забезпечення цієї сфери, що в майбутньому позитивно впливатиме на процеси адаптації адміністративного законодавства України та законодавства, яке регулює відносини, що формуються у процесі адміністрування енергетичної сфери. Окреслене також дасть змогу віднайти адекватні механізми прискорення та усунення штучних перешкод у процесі входження України до енергетичного, економічного й політичного простору Європейського Союзу.

Фундаментальну основу проведених наукових досліджень зазначеної проблематики становлять праці, які стосуються загальних питань формування й реалізації державної політики як складного правового явища та процесу, державного регулювання, публічного адміністрування, авторами яких є такі визнані вчені, як Б. Авер'янов, В. Андріяш, В. Бакуменко, А. Берлач, В. Бойко, О. Валевський, М. Віхляєв, Л. Горбунова, О. Губанов, О. Дрозд, О. Дубинський, М. Денисенко, В. Доненко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, Є. Курінний, О. Кучеренко, Р. Мельник, Л. Пал, І. Петренко, М. Пірен, В. Ребкало, Л. Руснак, О. Скакун, В. Тертичка, В. Тильчик, В. Чернишова та інші.

Основоположну базу дослідження становили також праці, присвячені адміністративно-правовому забезпеченню функціонування енергетичної сфери України, авторами яких є Ю. Ващенко, Л. Ільчук, В. Качинський, Н. Криштоф, Г. Манжул, І. Плачков, С. Плачкова, О. Сердюченко, В. Улида, А. Шлемко та інші науковці.

Однак більшість із перелічених учених не зосереджують увагу на адміністративних аспектах реалізації державної політики в енергетичній сфері та не досліджують комплексно її складники, інструментарій і механізми реалізації, нормативні та державотворчі передумови перспектив удосконалення, що й зумовлює актуальність проведення комплексного дослідження адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.**

Роботу виконано в Закладі вищої освіти «Міжнародний університет бізнесу і права» в межах наукового проєкту «Дослідження проблем теорії

адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема дослідження відповідає основним положенням Національної стратегії у сфері прав людини, затвердженої Указом Президента України від 24 березня 2021 р. № 119/2021, зокрема в частині реалізації завдань щодо зміцнення національної безпеки, подолання економічної та екологічної кризи, реформування державного управління, забезпечення прав і свобод людини, а також Перспективним напрямом кандидатських і докторських дисертацій за юридичними спеціальностями, затвердженим рішенням Президії Національної академії правових наук України від 18 жовтня 2013 р. № 86/11.

**Мета дослідження.** Мета роботи – на підставі аналізу наукових і нормативних джерел з'ясувати особливості адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері, визначити тенденції його розвитку, окреслити коло наявних у зазначеній галузі нормативних і прикладних проблем, а також сформулювати авторські висновки, які містять рекомендації нормативного й теоретичного характеру щодо регулювання досліджуваної сфери відносин.

Для досягнення зазначеної мети поставлені такі **основні завдання дослідження:**

- з'ясувати зміст теоретико-правових підходів до визначення державної політики в енергетичній сфері;
- визначити процес формування державної політики в енергетичній сфері, її цілі, завдання та напрями;
- розкрити рівень нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері та його місце в системі адміністративного права;
- визначити види та роль суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері;
- охарактеризувати механізми та інструменти реалізації державної політики в енергетичній сфері;
- з'ясувати ризики й загрози, які впливають на реалізацію державної політики в енергетичній сфері в умовах сьогодення;
- визначити шляхи вдосконалення державної політики в енергетичній сфері з урахуванням європейських вимог;
- висвітлити особливості засад державної політики в енергетичній сфері у країнах Європейського Союзу;
- проаналізувати можливі шляхи адаптації адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики України в енергетичній сфері в європейському правовому вимірі;
- обґрунтувати шляхи подолання теоретичних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері;

– надати авторські пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

**Об'єктом дослідження** є суспільні відносини, які виникають у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній галузі.

**Предметом дослідження** є адміністративно-правові аспекти державної політики в енергетичній сфері України.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнонаукових (зокрема, системно-структурний, діалектичний, історичний, логіко-семантичний, методи аналізу й синтезу тощо) та спеціально-правових (порівняльно-правовий, формально-правовий, правове моделювання тощо) методів і прийомів наукового пізнання. Зокрема, аналіз та порівняльно-правовий метод використано у процесі дослідження змісту теоретико-правових підходів до визначення державної політики в енергетичній сфері та видів суб'єктів її реалізації (підрозділи 1.1, 2.1). Метод синтезу застосовано для розкриття рівня нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері та з'ясування його місця в системі адміністративного права (підрозділ 1.3), а також для визначення основних ризиків і загроз реалізації державної політики в енергетичній сфері в умовах сьогодення (підрозділ 2.3). Системно-структурний метод застосовано під час дослідження специфічних особливостей процесу формування державної політики в енергетичній сфері та для з'ясування змісту її цілей, завдань і напрямів (підрозділ 1.2), визначення механізмів та інструментів реалізації державної політики в енергетичній сфері (підрозділ 2.2). Діалектичний метод у поєднанні з історичним використано у процесі розгляду наукових позицій стосовно теоретичної основи формування й реалізації державної політики (підрозділ 1.1) та для з'ясування особливостей закріплення засад державної політики в енергетичній сфері у країнах Європейського Союзу (підрозділ 3.1). Застосування логіко-семантичного методу дало змогу запропонувати можливі нормативні шляхи вдосконалення адміністративного законодавства у сфері реалізації державної політики в енергетиці (розділ 3). Порівняльно-правовий метод використано у процесі дослідження нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері (підрозділ 1.3). Формально-правовий метод та метод правового моделювання використано під час обґрунтування шляхів подолання теоретичних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері (підрозділ 3.2) та у процесі формування авторських висновків.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України та міжнародні нормативно-правові акти, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Емпіричну базу дослідження становлять політико-правова аналітика та публіцистика національного і європейського рівнів, довідково-інформативні видання, статистичні матеріали тощо.

**Наукова новизна отриманих результатів.** Дисертація є одним із перших у вітчизняній правовій науці цілісних комплексних досліджень тенденцій розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в умовах сьогодення. Унаслідок проведеного дослідження сформульовано низку наукових положень і висновків, які виносяться на захист, зокрема:

*у перше:*

– визначено особливості формування державної політики в енергетичній сфері, що дало підстави для представлення авторського погляду на такі її елементи: інституційне забезпечення відповідними уповноваженими й компетентними суб'єктами; нормативне забезпечення як обов'язкову наявність сукупності встановлених і санкціонованих державою правил для учасників окресленої сфери суспільних відносин; економічно-фінансове забезпечення як обов'язковий чинник реалізації державної політики та взаємодії з кінцевими суб'єктами (споживачами), які перебувають під впливом цієї державної політики; політичний складник у вигляді політичного інтересу та політичного запиту;

– визначено основні ознаки державної політики в енергетичній сфері, до яких належать такі риси: цільовий характер; горизонтальне (внутрішньодержавне) і вертикальне (на рівні співпраці з міжнародними організаціями та на міждержавному рівні) співробітництво; чітке визначення напрямів розвитку в межах чинного законодавства; поєднання публічних і приватних інструментів упровадження; варіативність в умовах перманентних змін; демократичність, гуманізм і соціальна орієнтованість; потреба у збереженні та підтримці світової безпеки;

– запропоновано авторський перелік етапів формування державної політики у сфері енергетики як передумови її реалізації;

– здійснено класифікацію цілей, механізмів та інструментів державної політики в досліджуваній сфері та з'ясовано, що поділ механізмів та інструментів реалізації державної політики в енергетичній сфері є умовним з огляду на необхідність їх комплексного застосування;

– запропоновано авторське визначення адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері як діяльності уповноважених суб'єктів влади та публічних адміністрацій, що спрямована на виконання законодавчих вимог і вимог, передбачених міжнародним законодавством, щодо реалізації державної політики в енергетичній сфері, що передбачає впровадження низки механізмів та інструментів нормативного й ненормативного характеру, та як фактично діючих нормативних засад, які становлять зміст управлінської діяльності стосовно реалізації державної політики в енергетичній сфері;

*удосконалено:*

– поняття «суб'єкти реалізації державної політики у сфері енергетики», під якими варто розуміти сукупність органів державної влади та владних інститутів держави, які становлять інституційний механізм державної політики та відповідають за практичне втілення в життя основ і напрямів розвитку державної політики в енергетичній сфері, а також здійснюють координацію та контроль такого втілення, взаємодіють задля узгодженості дій і повноцінної реалізації цілей та завдань держави в енергетичній галузі;

– наукові положення щодо видів цілей, завдань, напрямів, механізмів та інструментів реалізації державної політики у сфері енергетики, а також можливі шляхи адаптації адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики України в енергетичній сфері в європейському правовому вимірі;

– пропозиції щодо включення до суб'єктів реалізації державної політики у сфері енергетики енергетичного омбудсмена з обов'язковим прийняттям відповідного закону;

*набули подальшого розвитку:*

– наукові положення стосовно визначення особливостей впливу нормативно-правового забезпечення на стан адекватного реагування держави на енергетичні загрози, при цьому обґрунтовано шляхи подолання теоретичних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері;

– наукові підходи до визначення місця нормативно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері в системі адміністративного права України;

– наукові обґрунтування щодо необхідності погодження національного законодавства з нормами законодавства Європейського Союзу шляхом внесення змін до Закону України «Про енергетичну ефективність» і Закону України «Про енергетичну ефективність будівель», а також щодо доцільності розширення суб'єктного складу учасників відносин, які можуть проявляти ініціативу в енергетичній модернізації будинків;

– наукові обґрунтування стосовно підвищення значимості захисту прав споживачів енергетичних послуг шляхом прийняття Закону України «Про енергетичного омбудсмена» та щодо необхідності розроблення методики обчислення рівня впливу ризиків і загроз енергетичної безпеки на рівень розвитку країни.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані в роботі положення, висновки та рекомендації сприяють подальшому розвитку теорії адміністративного права й публічного адміністрування, підвищенню ефективності діяльності суб'єктів публічної служби в частині реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Основні положення та результати дослідження можуть бути використані в таких напрямках:

– *науково-дослідній діяльності* – у процесі вирішення теоретичних і прикладних проблем адміністративного права, а також державного регулювання окремих галузей економіки України, зокрема й енергетики;

– *нормотворчій діяльності* – як теоретична основа для вдосконалення національного енергетичного законодавства України, що регулює питання реалізації державної політики;

– *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності суб'єктів реалізації державної політики у сфері енергетики та вирішення проблем у відносинах громадян і держави в енергетичній сфері;

– *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і навчальних посібників із дисциплін «Адміністративне право», «Публічне адміністрування», «Службове право» та «Енергетичне право», а також у ході підготовки спеціальних курсів, підручників, навчальних посібників.

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення й висновки дисертаційної роботи були оприлюднені на 3 наукових конференціях, а саме: «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 2022 р.), «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2022 р.), «Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні» (м. Запоріжжя, 2022 р.).

**Публікації.** Основні положення та результати дисертації викладено в 4 наукових статтях, з яких 3 статті опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, та 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 3 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 264 сторінки, у тому числі основного тексту – 220 сторінок. Список використаних джерел налічує 253 найменування та займає 28 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційної роботи, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами й темами; сформульовано мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження; охарактеризовано використані методи наукового пізнання, теоретико-методологічну основу, нормативну та емпіричну базу дослідження, сформульовано його наукову новизну; визначено практичне значення одержаних результатів, наведено відомості про апробацію та публікації результатів дослідження.

**Розділ 1 «Державна політика в енергетичній сфері: поняття та роль у сучасному суспільному регулюванні»** складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Теоретико-правові підходи до визначення державної політики в енергетичній сфері» розкрито особливості визначення змісту поняття «державна політика» та з'ясовано її місце в регулюванні енергетичної сфери України. Проаналізовано наукові підходи до визначення змісту категорій «державна політика» й «публічна політика», а також їх співвідношення та зв'язок. З'ясовано специфіку державної політики в енергетичній сфері України, яка полягає в об'єктивній необхідності підтримки її дієвості, сталого розвитку та забезпечення порядку й балансу функціонування, що є спільним напрямом співробітництва світового співтовариства в межах його економічних, екологічних і соціальних інтересів, з огляду на багаторівневність її реалізації та меж прояву. Окремо проаналізовано наявний зв'язок терміна «державна політика» з поняттями «публічне управління», «публічне адміністрування», що пояснює адміністративно-правовий аспект дослідження.

Зазначено, що державна політика є новим видозміненим державним управлінням та адмініструванням, яке виражається в реалізації повноважень уповноважених публічних суб'єктів, приватних інститутів та окремих осіб, що спрямовані на досягнення поставлених цілей розвитку конкретної сфери.

Запропоновано розглядати державну політику в енергетичній сфері як цілеспрямовану й скоординовану спільну діяльність суб'єктів публічної служби, політичних інститутів, суб'єктів господарювання енергетики, яка реалізується в межах міжнародних цінностей та меж безпеки, визначених цивілізованим світом і міжнародними організаціями, міждержавною співпрацею в окремих галузях енергетики, та спрямовується на задоволення потреб кінцевих споживачів і підтримку світового порядку й безпеки в енергетичній сфері.

На підставі аналізу думок, які опрацьовані та представлені в наукових джерелах, пропонується виділяти такі основні ознаки та елементи державної політики в енергетичній сфері: цільовий характер; горизонтальне (внутрішньодержавне) і вертикальне (на рівні співпраці з міжнародними організаціями та на міждержавному рівні) співробітництво; чітке визначення напрямів розвитку в межах чинного законодавства; поєднання публічних і приватних інструментів упровадження; варіативність в умовах перманентних змін; демократичність, гуманізм та соціальну орієнтованість; потребу у збереженні й підтримці світової безпеки.

У підрозділі 1.2 «Формування державної політики в енергетичній сфері, її цілі, завдання та напрями» досліджено процес формування основ державної політики в енергетичній сфері, який полягає у використанні набору спеціальних засобів та дій, які в підсумку повинні привести до досягнення конкретної цілі або цілей. Обґрунтовано, що формування державної політики як процес охоплює такі елементи

політики: політичний інтерес, політичні відносини, політичну діяльність і частково політичну організацію.

Запропоновано розуміти формування державної політики у сфері енергетики як перманентний і комплексний процес, який можна розглядати як політичний чи виконавчий, що містить низку етапів та формалізується на рівні нормативно-правового регулювання. Встановлено, що основними стадіями формування державної політики є такі етапи: 1) політичний (формування основного вектору змін політичними суб'єктами, визначення декларативних засад); 2) концептуальний (формування концепції – цілепокладання); 3) програмний (найбільш вагомий етап, який полягає у формуванні стратегічних і програмних рішень (завдань), які повинні бути втілені для вирішення конкретних проблемних ситуацій); 4) законодавчий, або нормативний (внесення змін до відповідного нормативно-правового регулювання, прийняття нових законів, актів окремих владних суб'єктів); 5) інституційний (формування нових суб'єктів реалізації державної політики або віднесення до вже наявних низки нових чи видозмінених повноважень; цей етап є найбільш вразливим до ризиків, оскільки політична ініціатива не завжди реалізується в тому вигляді, у якому була запропонована).

З'ясовано, що формування державної політики варто відрізнити від її реалізації. Додатково обґрунтовано, що необхідно враховувати ідеологічний і політичний складники державної політики з огляду на розширений суб'єктний склад її формування та роль політичних інститутів у прийнятті суспільно-державних рішень. Визначено, що формування державної політики у сфері енергетики в Україні відбувається шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів правовстановлюючого та регулятивного характеру, а діяльність органів виконавчої гілки влади є переважною та полягає у прийнятті стратегій, планів дій та інших правозастосовних актів. Підкреслено, що процес формування державної політики не закінчується інституційною стадією, а повертається на перший етап, оскільки основною метою формування державної політики є вирішення проблеми; відповідно, якщо досягти цього за один цикл формування неможливо, сам процес автоматично починається заново.

**У підрозділі 1.3 «Нормативно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері та його місце в системі адміністративного права»** охарактеризовано особливості законодавчого забезпечення функціонування енергетичної сфери з урахуванням адміністративно-правового компоненту, а також з'ясовано фактори, що впливають на ступінь розвитку й повноту нормативно-правового забезпечення.

Встановлено, що нормативно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері виражається в тому масиві нормативно-правових актів національного й міжнародного характеру, які регулюють відносини, що формуються у сфері видобутку, використання,

обслуговування джерел енергії та енергетичних об'єктів, які забезпечують і гарантують енергетичну безпеку та інші цінності в галузі енергетики в Україні, та максимально задовольняють інтереси суб'єктів енергетичних відносин.

Визначено специфічні риси нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері та з'ясовано, що нормативно-правове забезпечення обмежується низкою національних нормативно-правових актів, оскільки державна політика є внутрішньою діяльністю та внутрішнім процесом держави. З іншого боку, державна політика у сфері енергетики повинна формуватися відповідно до міжнародних і європейських стандартів, оскільки енергетична безпека, енергетична ефективність та розвиток енергетики є спільною метою міжнародного співтовариства. Окрім галузевих нормативно-правових актів у сфері енергетики, вагоме місце посідають також нормативно-правові акти, які регулюють суспільні відносини в екологічній, економічній, господарській та інших сферах, що пояснюється комплексністю енергетичної галузі, її зв'язком з іншими сферами суспільного життя та міжгалузевим характером.

Аргументовано, що дослідження системи нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері ускладнюється визначенням місця цієї сфери відносин у системі права України, що безпосередньо впливає на виділення того обсягу законодавства, яке регулює досліджувану галузь. З'ясовано, що більшість нормативно-правових актів у сфері енергетики є регуляторними та такими, що стосуються широкого кола осіб (фактично всіх учасників суспільних відносин). У регуляторному характері простежується і зв'язок нормативно-правового регулювання енергетичної сфери та адміністративного законодавства, до того ж з огляду на предмет адміністративного права, його призначення та всеосяжний характер більшість нормативно-правових актів адміністративного права є актами законодавства енергетичної сфери, яка потребує особливого порядку адміністрування, а суб'єктний склад відносин, що формуються у процесі адміністрування енергетичної сфери, також свідчить про значну роль адміністративно-правового регулювання.

Визначено, що на сьогодні основний масив законодавства, яке відображає реальний стан реалізації державної політики в енергетичній сфері, складається з підзаконних нормативно-правових актів, а окремі засади державної політики закріплені на рівні статей законів, що регулюють окремі галузі енергетики. Така розгалуженість та відсутність системності в нормативно-правовому регулюванні державної політики в енергетичній сфері провокує прийняття великої кількості нормативних актів Кабінету Міністрів України як основного суб'єкта реалізації державної політики, а акти уряду є нормативними документами, що містять норми, які за змістом є положеннями законодавства, що формують

державну політику, хоча це повноваження віднесене до законодавчої гілки влади.

**Розділ 2 «Публічне адміністрування як складник адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері»** складається з трьох підрозділів.

У *підрозділі 2.1 «Суб'єкти реалізації державної політики в енергетичній сфері»* проаналізовано зміст адміністративно-правового забезпечення у зв'язку з публічним адмініструванням енергетичною сферою України, приділено увагу питанню визначення статусу органів виконавчої влади в нормативно-правовому регулюванні України, їх повноваженням та ролі у процесі формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері.

Визначено, що адміністративно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері варто розуміти ширше: по-перше, як діяльність уповноважених суб'єктів влади та публічних адміністрацій, що спрямована на виконання національних законодавчих вимог і вимог, передбачених міжнародним законодавством, щодо реалізації державної політики в енергетичній сфері, яка передбачає впровадження низки механізмів та інструментів нормативного й ненормативного характеру; по-друге, як фактично діючі нормативні засади, які становлять зміст управлінської діяльності в частині реалізації державної політики в енергетичній сфері.

З'ясовано, що сукупність суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері характеризується складністю та відсутністю єдиної структури. З огляду на відсутність законодавчого визначення поняття «суб'єкт реалізації державної політики» варто керуватися концепцією поділу влади, проте не виключати Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган, що відповідає переважно за формування й нормативне закріплення основ державної політики в енергетичній сфері, та Президента України як гаранта Конституції України, який бере участь у формуванні та реалізації державної політики в енергетичній сфері шляхом видання указів та введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України. Проте більшість суб'єктів реалізації належать до виконавчої гілки влади.

Визначено, що найвищим органом державної виконавчої влади, який здійснює реалізацію державної політики в досліджуваній сфері, є Кабінет Міністрів України, а основний масив повноважень стосовно реалізації окремих напрямів державної політики в енергетичній сфері розподілений між такими центральними органами виконавчої влади, як міністерства, агентства, інспекції, комісії, служби. Велика кількість суб'єктів та відсутність узгодженості дій між ними є основною перешкодою на шляху до формування й реалізації державної політики, оскільки відсутня єдність повноважень і чіткий розподіл завдань. З іншого боку, комплексність енергетичної сфери обґрунтовано пояснює таку розгалуженість

суб'єктного складу та виключає можливість покладення функцій із реалізації державної політики в енергетичній сфері виключно на один орган виконавчої влади.

До складу суб'єктів, що відповідають за реалізацію державної політики, також варто включити деякі з координаційних і контролюючих органів, оскільки вони впливають на подальші рішення та реалізацію повноважень іншими центральними органами виконавчої влади, що відображає реалізацію принципу горизонтальної взаємодії між органами державної влади та забезпечує єдність державної політики. Запропоновано включити до суб'єктів реалізації відповідної політики енергетичного омбудсмена.

Під суб'єктами реалізації державної політики в енергетичній сфері пропонується розуміти сукупність органів державної влади та владних інститутів держави, які становлять інституційний механізм державної політики та відповідають за практичне втілення в життя основ і напрямів розвитку державної політики в енергетичній сфері, а також здійснюють координацію та контроль такого втілення, взаємодіють задля узгодженості дій і повноцінної реалізації цілей та завдань держави в енергетичній галузі.

У *підрозділі 2.2 «Механізми та інструменти реалізації державної політики в енергетичній сфері»* здійснено аналіз змісту понять «механізм державної політики» та «інструмент державної політики», досліджено їх природу, зв'язок і вплив на формування державної політики. Запропоновано наукові позиції щодо видів механізмів та інструментів державної політики з подальшим обґрунтуванням можливості їх практичного застосування в енергетичній сфері.

Представлено авторський підхід стосовно класифікації механізмів упровадження державної політики у сфері енергетики, які можуть розрізнятися за своєю природою та поділятися за цим критерієм на такі види: 1) правові (прийняття відповідних нормативно-правових актів, які визначають порядок дій із досягнення цілей державної політики у сферах енергетики, у формі законів і підзаконних нормативно-правових актів, що визначають стратегії, програми, плани дій реалізації державної політики, приєднання до міжнародних договорів та угод у сфері енергетики); 2) інституційні (забезпечення роботи відповідних органів та інститутів влади, утворення чи реорганізація наявної системи суб'єктів публічного адміністрування, залучення міжнародних і закордонних організацій для вирішення завдань щодо окремих сфер державної політики в енергетиці); 3) приватноправові (забезпечують порядок та рівень участі приватних суб'єктів (юридичних і фізичних осіб, громадських формувань) у формуванні державної політики, а також узгодження дій суб'єктів публічного адміністрування та приватних суб'єктів під час реалізації державної політики у сфері енергетики з урахуванням прав та інтересів споживачів); 4) економічні та фінансово-кредитні (спрямовані на досягнення оптимальних фінансових результатів, забезпечення залучення

кредитних коштів у сферу енергетики з урахуванням розвитку рівня співпраці фінансового сектору (міжнародних організацій, банків, кредитних установ, органів влади) країни із суб'єктами реалізації державної політики та іншими учасниками енергетичних відносин); 5) технічні та технологічні (механізми, які спрямовані на забезпечення функціонування об'єктів енергетики з урахуванням їхніх технічних можливостей і технологічного вдосконалення); 6) механізми співпраці держави та інших учасників відносин сфери енергетики; 7) екологічні (цю сукупність механізмів запропоновано виділяти окремо, оскільки забезпечення екологічного добробуту має бути пріоритетним завданням держави та максимально враховуватися під час формування державної політики у сфері енергетики).

З'ясовано, що поділ чи віднесення до конкретної групи механізмів та інструментів державної політики у сфері енергетики є абсолютно умовним на рівні передбачення й закріплення в нормативно-правових актах, що пояснюється динамічністю енергетичної сфери відносин. Встановлено, що розмежування понять «механізм» та «інструмент» відсутнє в чинному нормативно-правовому регулюванні енергетичної сфери, а смислове значення цих категорій не відрізняється суттєво у стратегічних і програмних документах.

Визначено, що дослідження значення й ролі механізмів та інструментів державної політики в енергетичній сфері полягає в більш глибокому теоретичному переосмисленні цієї сфери відносин, виявленні слабких місць і недоопрацювань, а також кластеризації тих заходів, які вже передбачені з огляду на потреби й баланс в енергетичному секторі. Механізми реалізації державної політики можуть залежати від багатьох чинників, видозмінюватися протягом строку реалізації програмних документів, набувати нового змісту, однак найголовнішою умовою їх реального втілення є нормативне закріплення. Саме тому хибним буде прирівнювати механізм до управлінського рішення: управлінське рішення може бути одним з етапів реалізації механізму. Обґрунтовано, що лише з моменту нормативної визначеності механізму та порядку його реалізації можна вести мову про можливість застосування конкретних інструментів.

Встановлено, що інструменти здебільшого розуміються як заходи або способи досягнення певного результату, які в межах реалізації державної політики можна визначити як зміст завдань державної політики, спрямованих на досягнення конкретної мети. Інструментами реалізації державної політики в енергетичній сфері є набір засобів, способів (правових, економічних, фінансових, стимулюючих, інтеграційних, соціальних, державних, інвестиційних тощо), які спрямовані на розвиток енергетичної галузі чи зміну системи відносин у ній.

У підрозділі 2.3 «*Ризики та загрози реалізації державної політики в енергетичній сфері в умовах сьогодення*» висвітлено основні перешкоди та проблематику досліджуваної сфери відносин. З'ясовано, що ризики й

загрози є не лише суто негативними аспектами, а й такими, що формують можливі перспективні дієві шляхи формування державної політики, оскільки є попереджувальними чинниками.

Досліджено різні наукові підходи та позиції щодо визначення змісту понять «ризиків» та «загроз», проаналізовано положення чинного законодавства стосовно наявності ризиків і загроз. Розглянуто класифікації ризиків і загроз та методику їх ідентифікації, унаслідок чого встановлено, що види ризиків і загроз є умовними, нормативно не закріпленими, проте об'єктивно існуючими в державно-правовій дійсності.

З'ясовано, що видами загроз та ризиків в енергетичній сфері в межах реалізації державної політики є такі: а) нормативні, які полягають у недостатньому нормативно-правовому регулюванні відносин галузі або ж фактичному невиконанні приписів законів; б) фінансові (економічні), які полягають у недостатньому фінансуванні галузей, зокрема тієї діяльності, що пов'язана з обслуговуванням об'єктів, будівництвом нових та відновленням пошкоджених об'єктів; в) політичні, що пов'язані зі знаходженням певної частини об'єктів енергетики у володінні в осіб, що мають зв'язок із країною-агресором, а також із постійними змінами в політичній системі країни; г) технологічні, що пов'язані з появою нових технологій та розвитком технологічного й технічного потенціалу країни.

Визначено, що головний зв'язок ризиків і загроз реалізації державної політики в енергетичній сфері полягає в тому, що загрози є первинними, а ризики – наслідковими явищами, проте глибоке дослідження цих понять можна здійснювати лише комплексно.

Запропоновано прийняти нормативно-правовий акт, який повинен містити критерії та методику аналізу загроз із можливим прогнозуванням ризиків, що дасть змогу ґрунтовно запобігати всім перешкодам у реалізації державної політики, що своєю чергою додатково дасть можливість прогнозувати та відповідально підходити до вибору запропонованих дій із вирішення ризикових ситуацій, вибрати необхідні ресурси, передбачати розмір очікуваних витрат із подальшою звітністю та моніторингом процесу виконання.

**Розділ 3 «Шляхи вдосконалення державної політики України в енергетичній сфері з урахуванням європейських вимог»** складається з двох підрозділів.

*У підрозділі 3.1 «Засади державної політики в енергетичній сфері у країнах Європейського Союзу»* проаналізовано зв'язок державної політики України в енергетичній сфері з векторами розвитку Європейського Союзу, а також положення договорів та програмних документів, які регулюють спільність намірів європейської спільноти стосовно перспективного входження України в європейський енергетичний, економічний і соціальний простір.

З'ясовано, що енергетична політика як складова частина загальної політики є спільним напрямом розвитку Європейського Союзу, що, з

одного боку, спрощує спільне адміністрування енергетичних питань, приводячи їх у відповідність і єдність, а з іншого – ставить нові виклики перед державами – членами Європейського Союзу, енергетична політика яких може значно різнитися залежно від наявних енергетичних ресурсів, потенціалу, економічного розвитку та суспільних настроїв.

З метою порівняльного аналізу та для можливого подальшого вдосконалення вітчизняної державної політики в енергетичній сфері розглянуто досвід країн Європи щодо формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері, зокрема досвід Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина та інших країн – членів Європейського Союзу.

З'ясовано, що енергетична політика Європейського Союзу та країн Європи на цей час спрямована на подолання енергетичної кризи, яка сформувалася після повномасштабного вторгнення росії на територію України, оскільки велика кількість європейських країн перебували у прямій залежності від російських енергоносіїв. Основними напрямками розвитку й удосконалення енергетичної політики Європейського Союзу є сфера розвитку джерел відновлювальної енергетики та правильного їх використання для балансу фінансових, економічних, демографічних інтересів населення. Констатовано, що значний вплив на формування енергетичної політики країн – членів Європейського Союзу чинить політичний фактор та розірвання замкнутого кола їх залежності від російських енергоджерел. Саме тому питання безпеки енергетики Європейського Союзу має перебувати на порядку денному всіх інституцій Співтовариства та враховуватися під час імплементації і практичного втілення положень Четвертого та П'ятого енергетичних пакетів.

У *підрозділі 3.2 «Адаптація адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики України в енергетичній сфері в європейському правовому вимірі»* проаналізовано інституційне забезпечення реформування енергетичного сектору в межах співпраці України та Європейського Союзу, визначено основні напрями співпраці.

Встановлено, що питання енергетичної бідності залишається для України одним із ключових, а з початком повномасштабного вторгнення росії та руйнуванням критичної енергетичної інфраструктури, руйнацією населених пунктів, підприємств, спричиненою масовою міграцією населення, втратою робочих місць ця проблема лише посилилася. З'ясовано, що політика подолання енергетичної бідності є частиною політики з упровадження інструментів досягнення максимального рівня енергоефективності, яка є ціллю та завданням Європейського Союзу. Також аргументовано, що інституції Європейського Союзу не надають чіткі критерії визначення енергетичної бідності, оскільки велика кількість факторів, що впливають на кількісний вимір цього явища, залежить від конкретних умов кожної країни – члена Європейського Союзу.

З'ясовано, що основними напрямками на шляху до входження України в енергетичний простір Європейського Союзу є вибір правильної та такої, що відповідає потребам часу, державної політики у сфері енергетики. Основні зусилля українського уряду та інших суб'єктів влади в енергетичній сфері, а також суб'єктів енергетичного ринку повинні бути спрямовані на імплементацію європейських вимог, особливо тих, які стосуються енергоефективності, розвитку сектору використання відновлюваних джерел енергії, дотримання екологічних стандартів.

Констатовано, що приєднання України до системи ENTSO-E поклато початок тісній енергетичній співпраці, саме тому подальший розвиток і нарощування пропускної потужності, будування таких станцій, які відповідали би безпековому й технічному рівню Європейського Союзу, є ще однією гарантією стабільності енергетичної системи, її підтримки за рахунок фондів і донорів Європейського Союзу, а також стабілізації у випадку подальших масштабних руйнувань енергетичної інфраструктури України.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу наявних наукових і нормативних джерел виявлено тенденції розвитку наукового розуміння та положень національного законодавства, що регулює відносини у процесі реалізації державної політики в енергетичній сфері; наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, що виявляється у з'ясуванні особливостей адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері, виявленні тенденції його розвитку та кола нормативних і прикладних проблем; сформульовано висновки, спрямовані на подальший розвиток адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері енергетики та реалізації державної політики, а також вироблено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює досліджувану сферу відносин, з урахуванням сучасної практики його застосування. Основні із зазначених положень є такими:

1. З'ясовано, що державна політика в енергетичній сфері є гарантією безпеки держави, відображає її суспільний інтерес та є комплексним соціально-правовим явищем, яке включає в себе такі аспекти: інституційне забезпечення відповідними уповноваженими та компетентними суб'єктами; нормативне забезпечення як обов'язкову наявність сукупності встановлених і санкціонованих державою правил для учасників окресленої сфери суспільних відносин; економічно-фінансове забезпечення як обов'язковий чинник реалізації державної політики та взаємодію з кінцевими суб'єктами, які перебувають під впливом цієї державної політики; політичний складник у вигляді політичного інтересу та політичного запиту. Зазначені елементи безпосередньо впливають на

процес формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері, яка має ознаку публічності – вплив на широке коло зацікавлених у позитивному результаті впровадження такої політики суб'єктів. Державна політика в енергетичній сфері визначає подальші межі реалізації публічного адміністрування сферою енергетики, яке стає інструментом реалізації державної політики, до того ж публічне адміністрування також тісно пов'язане із задоволенням публічних інтересів, як і державна політика.

2. Встановлено, що державна політика в енергетичній сфері є цілеспрямованою та скоординованою спільною діяльністю суб'єктів публічної служби, політичних інститутів, суб'єктів господарювання енергетики, яка реалізується в межах міжнародних цінностей і меж безпеки, визначених цивілізованим світом і міжнародними організаціями, міждержавною співпрацею в окремих галузях енергетики, та спрямовується на задоволення потреб кінцевих споживачів і підтримку світового порядку й безпеки в енергетичній сфері. До основних ознак державної політики в енергетичній сфері належать цільовий характер, горизонтальне (внутрішньодержавне) і вертикальне (на рівні співпраці з міжнародними організаціями та на міждержавному рівні) співробітництво, чітке визначення напрямів розвитку в межах чинного законодавства, поєднання публічних і приватних інструментів упровадження, варіативність в умовах перманентних змін, демократичність, гуманізм та соціальна орієнтованість, а також потреба у збереженні та підтримці світової безпеки.

3. Визначено, що формування державної політики у сфері енергетики є сукупністю дій, які спрямовані на вирішення конкретно визначених проблем у межах зазначеної сфери, та має ознаки управлінської діяльності з урахуванням специфіки організаційних і соціальних факторів, що на неї впливають, а отже, це явище є комплексним із позиції менеджменту, політичного плюралізму, соціальної інституціоналізації та глобальних міжнародних орієнтирів країни. Формування державної політики як процес також охоплює такі елементи політики, як політичний інтерес, політичні відносини, політична діяльність і частково політична організація, від яких залежить управління та адміністрування енергетичною сферою.

Встановлено, що процес формування державної політики у сфері енергетики полягає в постійному пошуку оптимальної реакції з урахуванням альтернативних пропозицій на наявні та прогнозовані проблеми в зазначеній сфері, які можна визначити як цілі державної політики, з подальшим упровадженням їх через інструменти законодавчого визначення в суспільно-правовий простір держави та здійснення контролю й оцінки впроваджених рішень для виявлення наявних недоліків, які формують сукупність нових цілей державної політики. Визначено, що основними етапами формування державної політики у сфері енергетики є

політичний, концептуальний, програмний, законодавчий (нормативний), інституційний.

4. Запропоновано поділяти цілі державної політики у сфері енергетики на такі групи: загальні цілі, що спрямовані на збереження економічного потенціалу країни, енергетичної безпеки та підвищення рівня енергоефективності; цілі, що передбачають удосконалення ефективного управління та менеджменту в енергетичній галузі, розвиток ринків і їх стимулювання; цілі, що спрямовані на встановлення довірчого зв'язку з кінцевими споживачами та розвиток комунального сектору; інституційні цілі, які полягають у вдосконаленні системи регулювання енергетичної галузі, гарантуванні незалежності окремих державних органів; економічні цілі, спрямовані на стимулювання розвитку енергетичної галузі; правові цілі, спрямовані на погодження вітчизняного законодавства з вимогами *acquis* Європейського Союзу та врахування всіх вимог партнерів енергетичної сфери. Завданнями державної політики в енергетичній сфері є конкретні кроки, дії, після реалізації яких поставлені цілі будуть досягнені. З'ясовано, що в частині стратегічного планування завдання можуть бути тими стратегічними заходами, які передбачені відповідними документами. Напрямами державної політики в досліджуваній сфері є конкретні сфери суспільних відносин, які потребують подальших змін з урахуванням обставин і рівня проблематики. Так, на сьогодні встановлені такі напрями державної політики в енергетичній сфері: ядерна безпека, інтеграція ринків електроенергії та газу, підвищення безпеки енергопостачання і транзиту вуглеводнів, зниження рівня використання викопних джерел енергії, енергоефективність використання відновлюваних джерел енергії, подолання енергетичної бідності.

5. Обґрунтовано, що нормативно-правове регулювання формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері є комплексним з огляду на особливість предмета енергетичного та адміністративного права. Специфіка нормативно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері полягає, по-перше, у безперервному процесі врахування вимог міжнародних і європейських актів з огляду на спільні цілі світового співтовариства в забезпеченні енергетичної безпеки, енергетичної ефективності та розвитку енергетики; по-друге, у великому масиві нормативно-правових актів, що регулюють відносини в екологічній, економічній, господарській та інших сферах, разом із галузевим нормативно-правовим регулюванням, що пояснюється комплексністю енергетичної галузі та її зв'язком з іншими сферами суспільного життя. Нормативно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері становить вагомий частину адміністративно-правового масиву законодавства.

Зроблено висновок, що на сьогодні більшість положень державної політики в досліджуваній сфері закріплена на рівні підзаконних

нормативно-правових актів, а окремі засади державної політики закріплені на рівні статей законів, які регулюють окремі галузі енергетики, що свідчить про розгалуженість та відсутність системності в частині нормативно-правового регулювання державної політики в енергетичній сфері; при цьому акти уряду фактично є нормативними документами, що містять норми, які за змістом є положеннями законодавства, що формують державну політику, хоча це повноваження віднесене до законодавчої гілки влади.

6. Визначено, що адміністративно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері варто розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів влади та публічних адміністрацій, яка спрямована на виконання законодавчих вимог і вимог, передбачених міжнародним законодавством, щодо реалізації державної політики в енергетичній сфері, що передбачає впровадження низки механізмів та інструментів нормативного й ненормативного характеру, та як фактично діючі нормативні засади, які становлять зміст управлінської діяльності стосовно реалізації державної політики в енергетичній сфері. Наявність адміністративного критерію цієї категорії вказує на те, що одним з основних елементів є особливий суб'єкт. З'ясовано, що суб'єктами формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері є низка державних органів, причому єдиним суб'єктом формування є Верховна Рада України, а суб'єктами реалізації є Кабінет Міністрів України з іншими органами виконавчої влади.

Встановлено, що суб'єктами реалізації державної політики в енергетичній сфері є сукупність органів державної влади та владних інститутів держави, які становлять інституційний механізм державної політики та відповідають за практичне втілення в життя основ і напрямів розвитку державної політики в енергетичній сфері, а також здійснюють координацію та контроль такого втілення, взаємодіють задля узгодженості дій і повноцінної реалізації цілей та завдань держави в енергетичній галузі.

7. Аргументовано, що сукупність суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері характеризується складністю та відсутністю єдиної структури, а з огляду на відсутність законодавчого визначення поняття «суб'єкт реалізації державної політики» варто керуватися концепцією поділу влади, проте не виключати Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган та Президента України як гаранта Конституції України, який бере участь у формуванні й реалізації державної політики в енергетичній сфері шляхом видання указів і введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України. З'ясовано, що суттєвим недоліком поточного адміністративно-правового забезпечення досліджуваної сфери відносин є виключення зі сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» актів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, та актів органів місцевого самоврядування, якими встановлюються ціни й тарифи на житлово-

комунальні послуги. Зроблено висновок, що перспективним рішенням на шляху до розвитку енергетичної сфери є включення енергетичного омбудсмена до системи суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері.

8. Обґрунтовано, що механізми та інструменти реалізації державної політики в енергетичній сфері повністю залежать від цілей і напрямів державної політики, у чому проявляється тісний зв'язок з адміністративно-правовим забезпеченням. Запропоновано розуміти механізми державної політики як набір засобів, порядок упровадження конкретних інструментів державної політики, які націлені на досягнення мети державної політики через виконання поставлених завдань. З'ясовано, що категорії інструментів і механізмів державної політики в енергетичній сфері необхідно розглядати комплексно, щоб правильно сформулювати уявлення про очікувані позитивні результати політики.

Зроблено висновок, що механізми впровадження державної політики у сфері енергетики поділяються на правові, інституційні, приватноправові, економічні й фінансово-кредитні, технічні та технологічні, механізми співпраці держави та інших учасників відносин сфери енергетики, екологічні. З'ясовано, що поділ чи віднесення до конкретної групи механізмів та інструментів державної політики в енергетичній сфері є умовним, що пояснюється динамічністю відповідної галузі. Інструментами реалізації державної політики в енергетичній сфері є набір засобів, способів (правових, економічних, фінансових, стимулюючих, інтеграційних, соціальних, державних, інвестиційних тощо), які спрямовані на розвиток енергетичної галузі чи зміну системи відносин енергетичної галузі з метою її покращення або для вирішення конкретних її проблемних аспектів.

9. З'ясовано, що в межах реалізації державної політики в енергетичній сфері та її адміністративно-правового забезпечення диференціація ризиків і загроз полягає в тому, що загрози є первинними, а ризики – наслідковими явищами. Встановлено, що основне завдання визначення загроз в енергетичній сфері полягає у з'ясуванні наявних і потенційних можливостей та чинників різного виду й природи появи, які негативно впливатимуть на енергетичну безпеку держави, розвиток енергетичних сфер (вироблення й постачання електроенергії, природного газу, нафти, ядерних матеріалів та інших джерел енергії, зокрема відновлюваної), з метою подальшого прогнозування розвитку енергетичних сфер та визначення нових, удосконалених напрямів державної політики в енергетиці. Запропоновано визначати ризик реалізації державної політики залежно від очікуваного впливу на об'єкт такого ризику. Відповідно, ризики варто поділяти за критерієм об'єкта на бюджетні, законодавчі, інституційні, економічні, інвестиційні, соціальні тощо. Запропоновано прийняти, з огляду на поточну відсутність, нормативно-правовий акт, який міститиме критерії та методику аналізу загроз із можливим

прогнозуванням ризиків, що дасть змогу ґрунтовно запобігати всім перешкодам на шляху до реалізації державної політики.

10. Констатовано, що енергетична політика країн – членів Європейського Союзу спрямована на подолання негативних наслідків енергетичної кризи. Основними напрямками розвитку й удосконалення енергетичної політики Європейського Союзу є сфера «зеленої» енергетики, розвиток відновлюваної енергетики, часткова відмова від ядерної енергетики та її сутнісний перегляд, зменшення витрат на виробництво енергії і її закупівлю в експортерів, нарощування власного потенціалу видобутку та вироблення енергії з метою досягнення цілей енергетичної незалежності.

11. Зроблено висновок, що для вітчизняної енергосистеми основними напрямками на шляху до входження в енергетичний простір Європейського Союзу є вибір правильної державної політики у сфері енергетики, яка повинна сприяти фокусуванню основних зусиль суб'єктів її формування й реалізації на імплементації європейських вимог, особливо тих, які стосуються енергоефективності, розвитку сектору відновлюваної енергетики, дотримання екологічних стандартів. Важливими кроками для України є подальший розвиток і нарощування пропускної потужності, будівництва технологічних та екологічно безпечних станцій, що гарантуватиме стабільність енергетичної системи та сприятиме її підтримці країнами – членами Європейського Союзу. Окремо варто приділити увагу питанням подолання енергетичної бідності, досягнення максимальних показників енергоефективності та розвитку внутрішнього ринку «зеленої» енергетики без існування штучних перешкод.

## **СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

*Статті, в яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Цулаія Г.З. Суб'єктне забезпечення державної політики України в енергетичній сфері. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 665–668.

2. Цулаія Г.З. Правовий статут енергетичного омбудсмена в енергетичній політиці України: перспективи та особливості. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2022. № 4(78). С. 263–268.

3. Цулаія Г.З. Енергетична безпека як об'єкт державної політики України. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 413–419.

4. Цулаія Г.З. Державна політика як основа взаємодії влади та громадянського суспільства. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2023. № 3(55). С. 201–206.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Цулаія Г.З. До питання енергоефективності як складової державної політики в енергетичній сфері. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 21–22 січня 2022 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2022. С. 48–51.

2. Цулаія Г.З. Перспективи використання біопалива в енергетичній системі України. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 18–19 лютого 2022 р. Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2022. С. 63–66.

3. Цулаія Г.З. Енергетична безпека України в умовах дії правового режиму воєнного стану. *Сучасні проблеми правової системи та державотворення в Україні* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 25–26 лютого 2022 р. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2022. С. 66–69.

## АНОТАЦІЇ

**Цулаія Г.З. Адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – ДВНЗ «Ужгородський національний університет», Ужгород, 2023.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню адміністративно-правового забезпечення державної політики в енергетичній сфері.

У роботі з’ясовано, що теоретико-правові підходи до визначення державної політики в енергетичній сфері характеризуються плюралізмом та залежать від предмета дослідження. Під державною політикою в енергетичній сфері запропоновано розуміти цілеспрямовану й скоординовану, спільну діяльність суб’єктів публічної служби, політичних інститутів, суб’єктів господарювання енергетики, яка реалізується в межах міжнародних цінностей і меж безпеки, визначених цивілізованим світом та міжнародними організаціями, міждержавною співпрацею в окремих галузях енергетики, та спрямовується на задоволення потреб кінцевих споживачів і підтримку світового порядку й безпеки в енергетичній сфері.

Встановлено, що до основних ознак державної політики в енергетичній сфері належать такі риси: цільовий характер; горизонтальне (внутрішньодержавне) і вертикальне (на рівні співпраці з міжнародними організаціями та на міждержавному рівні) співробітництво; чітке визначення напрямів розвитку в межах чинного законодавства; поєднання публічних і приватних інструментів упровадження; варіативність в умовах

перманентних змін; демократичність, гуманізм і соціальна орієнтованість; потреба у збереженні та підтримці світової безпеки.

З'ясовано, що державна політика в енергетичній сфері, незважаючи на політичний складник, має ознаки управлінської діяльності, у зв'язку із чим зроблено висновок про комплексний характер досліджуваного явища, який реалізується в поєднанні інструментів менеджменту, урахуванні державотворчих умов політичного плюралізму та процесів формування соціальних інститутів і глобальних міжнародних орієнтирів країни, які становлять вторинні умови адміністративно-правового забезпечення.

Обґрунтовано, що процес формування державної політики у сфері енергетики проявляється та реалізується через пошук оптимальної реакції з урахуванням альтернативних пропозицій (як умови формування етапів, наприклад політичного, концептуального, програмного, законодавчого (нормативного), інституційного) на наявні та прогнозовані проблеми в енергетичній сфері, які своєю чергою становлять масив цілей державної політики. З'ясовано, що останні впроваджуються через інструменти законодавчого процесу.

Визначено, що адміністративно-правове забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері здійснюється через нормативно-правове регулювання, яке є комплексним (з огляду на особливість предмета енергетичного та адміністративного права) і має свої особливості. З'ясовано, що нормативно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері є частиною адміністративно-правового регулювання відносин. Зроблено висновок про розгалуженість та відсутність системності в частині нормативно-правового регулювання державної політики в енергетичній сфері, констатовано закріплення більшості положень на рівні підзаконних нормативно-правових актів та законів, що регулюють окремі галузі енергетики.

Визначено, що адміністративно-правове забезпечення державної політики в енергетичній сфері варто розуміти як діяльність уповноважених суб'єктів влади та публічних адміністрацій, спрямовану на виконання законодавчих вимог і вимог, передбачених міжнародним законодавством, щодо реалізації державної політики в енергетичній сфері, що передбачає впровадження низки механізмів та інструментів нормативного й ненормативного характеру, та як фактично діючі нормативні засади, які становлять зміст управлінської діяльності стосовно реалізації державної політики в енергетичній сфері.

З'ясовано, що у процесі визначення поняття «суб'єкт реалізації державної політики» варто керуватися концепцією поділу влади, проте не виключати Верховну Раду України як єдиний законодавчий орган та Президента України як гаранта Конституції України, який бере участь у формуванні й реалізації державної політики в енергетичній сфері шляхом видання указів і введення в дію рішень Ради національної безпеки і оборони України. Обґрунтовано перспективність та доцільність включення

енергетичного омбудсмена до системи суб'єктів реалізації державної політики в енергетичній сфері. Також аргументовано доцільність прийняття нормативно-правового акта, який містить критерії та методику аналізу загроз реалізації державної політики в енергетичній сфері з можливим прогнозуванням ризиків, що дасть змогу ґрунтовно запобігати всім перешкодам у реалізації відповідної державної політики.

У дисертації запропоновано нові підходи до вдосконалення функціонування процесу формування й реалізації державної політики в енергетичній сфері з огляду на поточний державний і суспільний стан розвитку України та з урахуванням рекомендацій на шляху її входження в європейський політично-правовий простір. Також представлено нові підходи до вдосконалення системи адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики в енергетичній сфері.

**Ключові слова:** адаптація енергетичного законодавства Європейського Союзу, адміністративно-правове забезпечення, державна політика в енергетичній сфері, державна політика, публічне адміністрування в енергетичній сфері, публічне управління в енергетичній сфері, система енергетики України.

**Tsulaiia H.Z. Administrative and legal support for the realization of state policy in the energy sector.** – Qualification scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Uzhgorod National University, Uzhhorod, 2023.

The dissertation is devoted to a comprehensive study of the administrative and legal provision of state policy in the energy sector.

It was found that the theoretical and legal approaches to the definition of state policy in the energy sector are characterized by pluralism and depend on the subject of research. It is suggested that state policy in the energy sphere should be understood as a purposeful and coordinated, joint activity of public service entities, political institutions, energy management entities, which is implemented within the limits of international values and security limits determined by the civilized world and international organizations, interstate cooperation in certain energy sectors and directed to meet the needs of end consumers and support world order and security in the energy sector.

It was established that the main features of state policy in the energy sector include: target nature; horizontal (domestic) and vertical (at the level of cooperation with international organizations and international) cooperation; clear definition of development directions within the current legislation; combination of public and private implementation tools; variability in conditions of permanent changes; democracy, humanism and social orientation; the need to preserve and maintain global security.

Peculiarities of the process of the formation of state policy in the field of energy, which consist in a specific order of mutually agreed and coordinated actions aimed at solving specifically defined problems within the energy field, have been studied. It was found that the state policy in the energy sphere, regardless of the political component, has signs of managerial activity, in connection with which a conclusion was drawn about the complex nature of the studied phenomenon, which is realized in a combination of management tools, taking into account the state-building conditions of political pluralism, the processes of formation of social institutions and global international landmarks of the country, which make up the secondary conditions of administrative and legal support.

It is substantiated that the process of forming state policy in the field of energy is manifested and realized through the search for an optimal response, considering alternative proposals (as conditions for the formation of stages, such as political, conceptual, programmatic, legislative or regulatory, institutional) to existing and projected problems in the energy field, which in turn make up the array of state policy goals. It was found that the goals of state policy are implemented through the instruments of the legislative process.

Taking into account the peculiarities of defining goals as the main directions of the formation of state policy in the field of energy, it is proposed to divide them into the following groups: general goals aimed at preserving the economic potential of the country, energy security and increasing the level of energy efficiency; goals involving the improvement of effective governance and management in the energy industry, the development of markets and their stimulation; goals aimed at establishing a relationship of trust with end consumers and development of the utility sector; institutional goals, which consist in improving the system of regulation of the energy industry, guaranteeing the independence of individual state bodies; economic goals of stimulating the development of the energy industry; legal goals aimed at bringing national legislation into line with the requirements of the *acquis* of the European Union and taking into account all the requirements of partners in the energy sector. The tasks of state policy in the energy sector are specific steps, actions, by implementing which goals will be achieved. It has been investigated that specific spheres of social relations, which require further changes, considering the circumstances and the level of problems, are the directions of the formation of state policy in the energy sphere.

It was found that the choice of mechanisms and tools for the realization of state policy in the energy sector depends on the goals and directions of state policy. A conditional division of mechanisms into legal ones is proposed (legal, institutional, private-legal, economic, financial and credit, technical and technological, mechanisms of cooperation between the state and other participants in relations in the energy sector, ecological). It has been studied that the tools for realization of state policy in the energy sector is a set of means and methods aimed at developing the energy industry or changing the system of

relations in the energy industry to improve it or to solve specific problematic aspects of the industry.

It was determined that administrative and legal support for the realization of state policy in the energy sector is carried out through regulatory and legal regulation, which is complex (given the peculiarity of the subject of energy and administrative law) and has its own characteristics. It has been found that regulatory and legal support of state policy in the energy sector is a part of administrative and legal regulation of administrative relations. A conclusion was made about the ramifications and lack of systematicity in normative-legal regulation of state policy in the energy sector and consolidation of an independent position at the levels of sub-legislative normative-legal acts and laws regulating individual branches of energy.

It was found that the administrative and legal support of state policy in the energy sphere should be understood as the activity of authorized subjects of government and public administrations, aimed at fulfilling legislative requirements and requirements stipulated by international law, in terms of the realization of state policy in the energy sphere, which involves the implementation of a number of mechanisms and instruments (normative and non-normative), and as actually valid normative principles that make up the content of management activities in the realization of state policy in the energy sector. It is substantiated that a number of state bodies belong to the subjects of formation and realization of state policy in the energy sector, and the only subject of formation is the Verkhovna Rada of Ukraine, and the subjects of implementation are the Government and other bodies of executive power. It was determined that the subjects of state policy realization in the energy sector are the institutional mechanism of state policy.

It was found that in process of defining the concept of “subject of implementation of state policy”, it is necessary to be guided by the concept of separation of powers, but not to exclude the Verkhovna Rada of Ukraine as a single legislative body and the President of Ukraine as the guarantor of the Constitution of Ukraine, who takes part in the formation and realization of state policy in the energy sphere, issuing decrees and implementing decisions of the National Security and Defense Council of Ukraine. The prospects and expediency of including the energy ombudsman in the system of entities implementing state policy in the energy sphere are substantiated.

The expediency of adopting a normative legal act, which contains criteria and methods of analyzing threats to the realization of state policy in the energy sector with possible risk forecasting, which allows to reasonably prevent all obstacles to the realization of state policy, is also substantiated.

Conclusions have been made about promising ways to improve administrative and legal support for the realization of state policy in the energy sector, which consist in creating conditions for the implementation of EU legislation, development of the renewable energy sector, compliance with environmental standards, further development and increase of transmission

capacity, construction of technological and environmentally safe stations, which would guarantee the stability of the energy system and contribute to its support by EU member states, overcome energy poverty, achieve maximum energy efficiency indicators and develop the internal market of “green” energy without the existence of artificial obstacles.

The dissertation also proposed new approaches to improving the functioning of the process of forming and implementing state policy in the energy sector, considering the current state and social state of Ukraine’s development, and considering recommendations on the path of its entry into the European political and legal space.

**Key words:** adaptation of EU energy legislation, administrative and legal support, energy system of Ukraine, public administration in the energy sphere, public management in the energy sphere, state policy in the energy sphere, state policy.

Підписано до друку 07.08.2023. Формат 60x90/16. Папір офсетний.  
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 1086.  
Видавництво і друкарня – Видавництво «Юридика»  
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1  
Телефони: +38 (095) 934-48-28, +38 (097) 723-06-08  
E-mail: [mailbox@juridica.od.ua](mailto:mailbox@juridica.od.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи  
ДК № 7653 від 18.08.2022 р.