

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У ПАЛИВНО-ЕНЕРГЕТИЧНІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Визначено положення концепції дослідження формування державної політики у паливно-енергетичній сфері України, яка ґрунтується на використанні відповідних загальнонаукових та спеціальних юридичних методів. Визначено стадії зазначеної державної політики. Встановлено етапи формування державної політики у зазначеній сфері за роки незалежності України та визначено їх змістовні характеристики й прогалини. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення основних положень політики, реалізація яких потребує, передусім, використання адміністративно-правових засобів та способів в умовах децентралізації та дії Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу.

Ключові слова: державна політика, формування, реалізація, паливно-енергетична сфера, історичні етапи формування політики, стратегічні цілі, завдання, напрями, законодавче закріплення політики.

Определены положения концепции исследования формирования государственной политики в топливно-энергетической сфере Украины, которая основывается на использовании соответствующих общенаучных и специальных юридических методов. Определены стадии указанной государственной политики. Установлены этапы формирования государственной политики в указанной сфере за годы независимости Украины, определены их содержательные характеристики и проблемы. Обоснована необходимость законодательного закрепления основных положений политики, реализация которых, прежде всего, требует использования административно-правовых средств и способов в условиях децентрализации и действия Соглашения об ассоциации Украины и Европейского Союза.

Ключевые слова: государственная политика, формирование, реализация, топливно-энергетическая сфера, исторические этапы формирования политики, стратегические цели, задачи, направления, законодательное закрепление политики.

The positions of the concept study of public policy in the energy sector Ukraine, which is based on the use of relevant scientific and special legal methods. The stages of said state policy. Set stages in the formation of public policy in this area for years of independence of Ukraine and defined their substantive characteristics and spaces. The necessity of legislative consolidation of the main provisions of the policy, the implementation of which primarily requires the use of administrative and legal means and methods in the context of decentralization and actions Ukraine-European Union Association Agreement.

Key words: government policy formation, implementation, fuel and energy sector, the historical stages of policy formulation, strategic goals, objectives, trends, legislative consolidation policy.

Вступ. Паливно-енергетичний сектор економіки України забезпечує країні 23-й у світі та 6-й в Європі показник загального первинного постачання енергії за класифікацією EIA [1, с. 5]. Водночас аналіз результатів, наприклад, дослідницького проекту Світового Банку «Показники якості державного управління по всьому світу» [1, с. 6]. свідчить про незадовільний рівень якості управління в Україні, зокрема у паливно-енергетичному секторі України. Така ситуація, у першу чергу, вказує на значні, довготривалі та системні недоліки у формуванні та реалізації державної

політики у зазначеному секторі. Оскільки паливно-енергетичний сектор України займає значну долю ВВП країни та має вирішальний вплив фактично на всіх суб'єктів соціальних та економічних відносин (як на окрему людину, так і на великі корпорації, органи державної влади), особливої ваги набувають питання активізації наукових досліджень, у тому числі юридичних, спрямованих на розробку обґрунтованих пропозицій щодо переведення на новий рівень формування та реалізації державної політики у паливно-енергетичному секторі України, впровадження оновленого підходу до вироблення адміністративно-правового забезпечення цієї політики. Актуальність зазначеного напрямку юридичного дослідження зумовлюється також фактом підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [2], положення якої, у свою чергу, орієнтують юридичну спільноту на пошук ефективних правових підходів, моделей, механізмів регулювання суспільних відносин у ПЕС України з урахуванням досвіду, наявного в Україні та Європейському Союзі.

Аналіз наукових праць дав змогу встановити, що фахівці-юристи (Я.Г. Воронін, В.Г. Горобець, О.М. Губрієнко, М.О. Данилюк, О.М. Даценко, О.Є. Кострубицька, С.А. Лобанова, Н.В. Майданевич, В.В. Мірошніченко, А.В. Нікон, А.М. Новицький, О.В. Панібрацька, О.В. Сердюченко) здійснювали спеціальні дослідження, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням окремих складових частин паливно-енергетичного сектору України та адміністративно-правовим забезпеченням державного управління у цьому секторі. Зокрема: 1) О.М. Губрієнко досліджував організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні (2006); 2) А.М. Новицький розв'язував завдання щодо розробки організаційно-правових засад державного управління у паливно-енергетичному комплексі України (2006); 3) О.В. Сердюченко розв'язував завдання, пов'язані із визначенням адміністративно-правових засад забезпечення енергетичної безпеки України (2009); 4) Н.В. Майданевич опікувалася питаннями адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики (2015); 5) С.А. Лобанова досліджувала адміністративно-правове забезпечення функціонування нафтогазового комплексу України (2015); 6) О.М. Даценко вивчав шляхи вирішення проблеми щодо адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу України (2016).

Водночас відсутні спеціальні дослідження, що пов'язані із розробкою концептуальних та адміністративно-правових засад реалізації державної політики у паливно-енергетичному секторі України у нових умовах сьогодення, передусім, зумовлених процесами децентралізації влади в Україні та виконанням Угоди про асоціацію України до Європейського Союзу.

Постановка завдання. Метою статті є визначення та обґрунтування існування концептуальних та адміністративно-правових засад формування державної політики у паливно-енергетичній сфері України, а також вироблення пропозицій щодо їх удосконалення як необхідного етапу задля реалізації зазначеної політики за допомогою адміністративно-правових засобів та способів.

Результати дослідження. Теоретико-правовим підґрунтям нашого дослідження постають праці провідних українських вчених, зокрема, О.Ф. Андрійко, В.П. Андрущенко, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, О.М. Єщук, Ю.І. Крегула, О.М. Ковалка, Н.А. Мамонтова, О.П. Полінець, Ю.М. Тодики, М.В. Цвіка, Ю.С. Шемшученка. Водночас нормативно-правовим фундаментом роботи є, передусім, Конституція України [3], Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № [4], Угода про асоціацію України до Європейського Союзу [2], Договір про заснування Енергетичного Співтовариства [5], Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [6], який було ратифіковано відповідним Законом України від 15 грудня 2010 р. [7].

Вважаємо, що для досягнення мети нашого дослідження необхідно визначити його концепцію. На нашу думку, основними положеннями концепції мають бути такі: 1) встановлення стадій державної політики у паливно-енергетичній сфері України та їхня роль; 2) дослідження історичних етапів формування державної політики у паливно-енергетичній сфері України у контексті визначення концептуальних та адміністративно-правових засад зазначеної політики; 3) вироблення пропозицій щодо удосконалення формування державної політики в паливно-енергетичній сфері України. Під час нашого дослідження буде перевірена гіпотеза щодо фактичного та юридичного існування зазначеної політики.

Передусім вважаємо за необхідне зазначити, що у нашій роботі державна політика у паливно-енергетичній сфері (далі – ПЕС) України розуміється як стратегічний курс держави у паливно-енергетичній сфері, який зумовлює систему цілей, завдань, основних напрямів діяльності суб'єктів формування та реалізації політики у зазначеній сфері, а також заходів (організаційних,

правових економічних) та узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб із метою забезпечення усталеного розвитку паливно-енергетичної сфери України, її інтеграції до енергетичної сфери Європейського Союзу.

Водночас ПЕС України – це сфера суспільних відносин між суб'єктами господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідкою, видобутком, переробкою, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, передачею, розподілом, торгівлею, збутом або продажем і використанням енергетичних продуктів (енергоносіїв). Цілісному уявленню сприяє розгляд ПЕС України як системного утворення, основними невід'ємними взаємодіючими складовими частинами якого постають паливна підсистема та електроенергетична підсистема. Варто підкреслити, що у статті (вище) наводяться результати, отримані автором у попередній роботі, присвяченій, зокрема, визначенню основних понять у контексті дослідження адміністративно-правових засад державної політики у паливно-енергетичній сфері України.

Переходячи до розкриття першого положення концепції нашого дослідження, вважаємо за доцільне погодитися із І.В. Арістовою, що держава в особі державних органів та органів місцевого самоврядування, наділених владними повноваженнями, формує та реалізує державну політику у відповідній сфері [8, с. 25], а отже, і у ПЕС України. Тому варто говорити про дві стадії державної політики у ПЕС України: на першій стадії йдеться про формування відповідної державної політики; на другій – про реалізацію зазначеної державної політики, включаючи моніторинг результатів реалізації. До речі, у процесі її реалізації здійснюється відповідний вплив (передусім, управлінський) на ПЕС України з метою досягнення стратегічних цілей державної політики, спираючись на відповідні правові засоби та способи.

У свою чергу, варто враховувати, що формування державної політики відбувається на різних рівнях, найвищий з яких – «формування основних засад», які визначаються та закріплюються Верховною Радою України (далі – ВРУ). Важливо підкреслити, що на нижчих рівнях формування державної політики відбувається вироблення різноманітних пропозицій щодо цілей, завдань, напрямів формування державної політики та їх закріплення у відповідних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) тощо. При цьому опосередковану участь у формуванні державної політики, вочевидь, беруть й інші органи державної влади (наприклад, міністерства, служби, державні адміністрації), а також органи місцевого самоврядування. Водночас реалізація державної політики здійснюється, передусім, через виконавчу владу, яку очолює Кабінет Міністрів України, який, у свою чергу, несе політичну відповідальність за її реалізацію.

Відповідно до другого положення концепції нашого дослідження, проведений доктринальний та нормативно-правовий аналіз дає змогу виявити існування трьох основних етапів формування державної політики у ПЕС України: перший – з 1990 р. по 1999 р.; другий – з 2000 р. по 2005 р.; третій – з 2006 р. по теперішній час.

Варто зазначити, що на першому етапі, як справедливо зауважує Д.М. Стеченко, було встановлено такі завдання: 1) визначення та формування концептуальних засад державної політики у ПЕС України; 2) проведення відповідних інституційних перетворень у ПЕС України; 3) формування засад міжнародного співробітництва тощо [9]. При цьому зважали на необхідність вирішення двох основних проблем: 1) проблеми енергозбереження; 2) проблеми реформування наявної системи управління у ПЕС України.

Аналіз шляхів вирішення другої проблеми (реформування наявної системи управління у ПЕС України) дав змогу встановити, що, наприклад, у другій підсистемі ПЕС України – електроенергетичній – реформування значною мірою визначалося положеннями відповідних указів Президента України. Насамперед, закріплення основних питань щодо демонополізації електроенергетики та формування конкурентоспроможного ринку електроенергії знайшло своє відображення у положеннях Указу Президента України «Про заходи щодо ринкових перетворень в галузі електроенергетики» (1994) [10]. Далі положення Указу Президента України «Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України» (1995) [11] визначали необхідність створення системи відокремлених державних компаній (теплоенергогенеруючих, гідроенергогенеруючих, енергопостачальних). А вже у 1996 р. було визначено необхідність розвитку вітчизняної вітроенергетики положеннями Указу Президента України «Про будівництво вітрових електростанцій» [12].

На цьому етапі формування державної політики у ПЕС України її основні положення було закріплено в адміністративному законодавстві, зокрема, у нормах законів України, зокрема,

«Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» (1995) [13], «Про електроенергетику» (1997) [14], що було передбачено концептуальними засадами політики. До речі, Постановою ВРУ у 1996 р. було прийнято Національну енергетичну програму України до 2010 р. Врешті-решт, важливе значення мають положення Указу Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615, в якому визначено, зокрема, той факт, що пріоритетом у галузевій співпраці України з ЄС протягом найближчих років постає сфера транс'європейських транспортних, включаючи магістральні газо- та нафтопроводи, електроенергетичних мереж.

На першому етапі формування державної політики також було закладено фундаментальні основи для розвитку міжнародного співробітництва у ПЕС України, зокрема, які стосуються співпраці урядів України та країн СНД щодо транзиту газу, нафти та нафтопродуктів магістральними трубопроводами, а також питань енергоефективності та суміжних екологічних аспектів у рамках Енергетичної Хартії. Водночас однією з головних проблем першого етапу залишалася неструктурованість законодавства у сфері ПЕС України. З метою вирішення цієї проблеми, зокрема, на доктринальному рівні, було розроблено Концепцію державної енергетичної політики України на період до 2020 р. [15], положення якої могли б стати невід'ємною складовою частиною державної політики у сфері ПЕС України.

Аналіз формування державної політики у ПЕС України (на першому етапі) дав змогу дійти певного висновку. По-перше, відсутній єдиний збалансований нормативно-правовий акт (наприклад енергетична стратегія), який прийнятий ВРУ і в якому було б закріплено цілі, завдання, функції, механізми тощо державної політики у ПЕС України. По-друге, формування політики переважно відбувалося на основі положень різноманітних указів Президента України, які не мають вищої юридичної сили.

На наступному, другому етапі формування державної політики у ПЕС України перед державою поставала низка завдань, які необхідно було вирішувати. Варто погодитися з Д.М. Стеченком, який серед завдань виділяв такі: 1) реалізація структурних змін у ПЕС України; 2) подальше поглиблення міжнародного співробітництва; 3) удосконалення нормативно-правового та організаційного забезпечення реформування ПЕС України [9].

Проведені дослідження дали змогу переконатися, що під час формування державної політики на другому етапі було враховано, зокрема, положення щодо пошуку альтернативних видів рідкого та газового палива, пріоритетність енергозбереження. Конкретизація цих положень знайшла своє відображення у відповідних прийнятих законах України: 1) «Про альтернативні види рідкого та газового палива» (2000); 2) «Про нафту і газ» (2001); 3) «Про альтернативні джерела енергії» (2003). Варто зазначити, що положення останнього Закону визначали, зокрема, пріоритетність державної політики енергозбереження, активізації пошуку та використання поновлюваних джерел енергії.

З'ясовано, що конкретизація положень державної політики щодо поглиблення міжнародного співробітництва передбачала підготовку пакету угод між Україною та країнами Європи щодо розроблення інституційних засад створення міждержавних систем транспортування нафти і газу, а також визначення гарантій транзиту газу. До речі, у цей період Законом України було також ратифіковано Угоду між 17 країнами Європи та Азії про інституційні засади створення міждержавних систем транспортування нафти і газу (2001). Згодом було також ратифіковано Угоду про гарантії транзиту до Європи російського природного газу територією України на період до 2013 р.

Водночас Президентом України 27 лютого 2001 р. було видано Розпорядження «Про розроблення енергетичної стратегії України на період до 2030 р. та дальшу перспективу» [16], положення якої мають сприяти формуванню політики. На нашу думку, особливістю другого етапу формування державної політики у ПЕС України постає те, що виникає необхідність розроблення єдиного нормативно-правового акту, в якому були б закріплені основні положення зазначеної політики.

Зрештою, на початку третього етапу формування державної політики у ПЕС України у 2006 р. було розроблено Енергетичну Стратегію України до 2030 р. [17]. У положеннях цього документа вперше було закріплено норми, які визначають: «Замість завдань енергозабезпечення кількісного розвитку, яким економіка України слідувала впродовж десятиріч, енергетика має перейти на енергозабезпечення сталого розвитку економіки» [17].

На цьому етапі, зокрема, державна політика передбачила формування адміністративно-правового механізму державно-приватного партнерства та фінансового лізингу, конкретиза-

ція якого потребувала розроблення та прийняття відповідних законів України. По-перше, Закону України «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливо-енергетичного комплексу, які перебувають у державній власності» (2011); по-друге, Закону України «Про особливості приватизації вугледобувних підприємств» (2012). Крім того, у липні 2010 р. було розроблено та прийнято Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» [18], яким визначено правові (передусім, адміністративно-правові), економічні та організаційні засади функціонування ринку природного газу.

Аналіз положень Плану імплементації Директиви 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно спільних правил для внутрішнього ринку природного газу та Регламенту (ЄС) № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради про умови доступу до мереж транспортування природного газу свідчить про те, що, згідно з офіційним висновком експертів Європейської Комісії, Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» [18] відповідає вимогам Директиви 2003/55/ЄС. До речі, розробка Закону [18] постає одним із пунктів державної політики у ПЕС України. Крім того, цим Законом визначено основи ринку природного газу в Україні, які, у свою чергу, відповідають принципам законодавства ЄС.

Зрештою, Постановою КМУ від 1 березня 2010 р. № 243 було затверджено Державну цільову економічну програму енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2017 рр. До речі, строк виконання Програми узгоджується з етапами реалізації Стратегії [17].

Разом із тим не всі поставлені у Стратегії від 2006 р. [17] завдання було вирішено, через що з 2013 р. її положення та цілі було оновлено Розпорядженням КМУ від 24 липня 2013 р. № 1071 [19], що скоригувало окремі положення державної політики у ПЕС. Насамперед, чітко визначено, що Енергетична стратегія – це інтегрована модель дій держави, що спрямована на досягнення цілей національної безпеки та задоволення енергетичних потреб суспільства за найменших сукупних витрат, які економічно обґрунтовані. Таким чином, Енергетична стратегія України (далі – ЕСУ) до 2030 р. покликана визначити вектор розвитку галузей енергетики країни відповідно до цілей і завдань паливно-енергетичного комплексу до 2030 р. [19].

Зокрема, в ЕСУ 2030 визначено, що державне управління й регулювання має сприяти зростанню економіки України шляхом гармонійного розвитку та функціонування енергетичних ринків. Тому державна політика у ПЕС України має бути спрямована на досягнення таких цілей: 1) створення умов для надійного та якісного задоволення попиту на енергетичні продукти за найменших сукупних витрат, які економічно обґрунтовані; 2) підвищення енергетичної безпеки держави; 3) підвищення ефективності споживання та використання енергопродуктів; 4) зменшення техногенного навантаження на навколишнє середовище і забезпечення цивільного захисту у сфері техногенної безпеки ПЕК [19]. Як зазначається в ЕСУ 2030, заради досягнення вказаних цілей необхідно вирішити основні завдання та реалізувати напрями, серед яких значаться нижченаведені.

По-перше, формування цілісної та дієвої системи управління та регулювання в паливно-енергетичному секторі.

По-друге, створення передумов для істотного зменшення енергоємності економіки шляхом впровадження: 1) нових технологій; 2) прогресивних стандартів; 3) сучасних систем контролю, управління й обліку; 4) транспортування та споживання енергетичних продуктів; 5) розвитку ринкових механізмів стимулювання енергозбереження.

По-третє, нормативно-правове (передусім, адміністративно-правове) забезпечення реалізації цілей розвитку ПЕС України з урахуванням наявного внутрішнього законодавчого поля, численних зобов'язань, передбачених міжнародними договорами, а також вимогами європейського енергетичного законодавства [19].

Узагальнюючи дослідження положень ЕСУ 2030, варто погодитися з висновками Д.М. Стеценка стосовно визначення цілей державної політики у ПЕС України щодо «кожного сегменту паливно-енергетичного комплексу, відповідних завдань, механізмів і конкретних заходів регулювання» [9]. Наприклад, в електроенергетичній підсистемі ПЕС України визначаються такі заходи: 1) лібералізація ринку електроенергії; 2) приватизація окремих груп активів галузі; 3) стимулювання модернізації та підвищення ефективності електроенергетики; 4) будівництво нових генеруючих потужностей і електромереж.

Разом із тим необхідно вказати на певні проблеми та неузгодженості в ЕСУ 2030. За своїм змістом ЕСУ 2030 постає, передусім, «індикативним прогнозом розвитку електроенергетичної галузі (електрогенерації, вугільної та ядерної енергетики. З огляду на це деякі автори вказу-

ють на галузевий характер ЕСУ 2030, що не дає змоги вважати її документом державного рівня [20]. Крім того, проблемними питаннями ЕСУ 2030 є такі. По-перше, в ЕСУ 2030 не враховано: 1) сучасні міжнародні тренди (Цілі Тисячоліття ООН; рішення конференції ООН зі сталого розвитку «Ріо+20»); 2) міжнародні зобов'язання України. По-друге, ЕСУ 2030 не узгоджена з іншими стратегіями (програмними документами), серед яких: 1) Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. (Закон України від 21 грудня 2010 р.); 2) Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 рр.

Дослідження показали, що вказані недоліки ЕСУ 2030, зокрема, сприяли формуванню нової редакції Енергетичної стратегії України, яка має поставати державною політикою у ПЕС. Саме тому 8 червня 2017 р. на офіційному веб-сайті Міністерства енергетики та вугільної промисловості України було представлено проект Нової Енергетичної Стратегії України до 2035 р. (далі – проект ЕСУ 2035), презентація якої відбулася у Комітеті ВРУ з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки. Зазначений документ отримав назву: «Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [21]. Насамперед, у проекті ЕСУ 2035 визначено стратегічні орієнтири розвитку ПЕС України. Так, основна мета ЕСУ 2035: 1) досягти цільових показників з енергетичної безпеки та енергоефективності; 2) забезпечити інноваційне оновлення енергетичного сектору; 3) забезпечити його інтеграцію з енергетичним сектором ЄС [22]. Водночас для реалізації мети ЕСУ 2035 необхідно досягти відповідних цілей: 1) формування свідомого та енергоефективного суспільства; 2) забезпечення енергетичної незалежності ПЕС; 3) розвиток ринків; 4) забезпечення інвестиційної привабливості; 5) здійснення мережевої інтеграції; 6) створення сучасної системи управління. У свою чергу, задля реалізації положень ЕСУ 2035 буде розроблено та впроваджено відповідний План дій. Разом із тим після розроблення та прийняття Плану дій, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України продовжить формувати відповідну нормативно-правову базу.

До речі, особливу увагу у проекті ЕСУ 2035 приділено важливості виконання зобов'язань, взятих Україною в межах Договору про заснування Енергетичного Співтовариства (далі – ЕнС). Варто нагадати, що з приводу приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства 24 вересня 2010 р. у Македонії був підписаний відповідний Протокол [6], який далі було ратифіковано Законом України від 15 грудня 2010 р. [7].

Важливим постає той факт, що Україна, відповідно до вимог Договору, має: 1) гармонізувати національну нормативно-правову базу (у першу чергу, положення адміністративного законодавства) зі стандартами ЄС (ст. 10 Договору про заснування ЕнС); 2) імплементувати в національне законодавство положення Другого та Третього енергетичних пакетів [23]. Варто зазначити, що кожен з енергетичних пакетів (далі – ЕП) складається з директив та регламентів, прийнятих Радою та Парламентом ЄС. Разом із тим, як зазначають С. Білоцький та О. Гриненко, за допомогою спеціальних механізмів і процедур «ці акти отримують поширення і на ряд третіх держав. Головним із таких механізмів нині є Енергетичне Співтовариство, створене у 2006 р.» [24].

При цьому вказаний Протокол [6] містить чіткий перелік нормативно-правових актів, які необхідно врахувати в українському адміністративному законодавстві, та часові рамки внесення відповідних змін (наприклад, у сферах видобутку та транспортування газу, електроенергії, навколишнього середовища та відновлюваних джерел енергії). У зв'язку з цим, Розпорядженням КМУ «Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу» від 13 лютого 2013 р. № 73-р [25] було визначено завдання: 1) забезпечити виконання зобов'язань України в рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства; 2) розробити Національний план дій з відновлюваної енергетики на період до 2020 р. При цьому Міністерство економічного розвитку України (далі – Мінекономрозвитку) України та Державне агентство з енергоефективності (далі – Держенергоефективності) України та інші центральні органи виконавчої влади України призначені відповідальними за виконання цих пунктів цих положень. Водночас наступним Розпорядженням КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 902-р було затверджено Національний план дій із відновлюваної енергетики на період до 2020 р.

Продовжуючи дослідження щодо формування державної політики у ПЕС, зазначимо, що Енергетична стратегія України 2035 [21] розділена на три етапи, і в кожному з них визначено пріоритетні завдання. Так, на першому етапі планується реформування енергетичного сектору (до 2020 р.); на другому етапі – оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури (до 2025 р.); на третьому етапі – забезпечення сталого розвитку (до 2035 р.). На кожному з етапів чітко визначено цілі та завдання ЕСУ 2035, водночас на першому етапі механізми досягнення

цілей та завдань описано детально, на другому та третьому етапах цілі і завдання передбачається уточнювати раз на три роки під час їх перегляду на предмет актуалізації. У роботі визначено та проаналізовано основні пріоритети кожного з етапів ЕСУ 20135. Передусім, з'ясовано, що ключові гравці паливно-енергетичної сфери України мають достатню консолідовану думку з приводу необхідності якісного оновлення державної політики у визначеній сфері та здійснення належних ініціатив.

Зокрема, постійно відбуваються конференції, онлайн-семінари, виконуються різноманітні проекти за участі представників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, громадських організацій. Вважаємо, такі заходи можуть сприяти удосконаленню положень проекту ЕСУ 2035 та розгляду його у ВРУ як основного документа (на рівні закону). На нашу думку, майбутній Закон України «Про основи державної політики у паливно-енергетичній сфері» має відповідати критеріям синергетичного ефекту. Основними зацікавленими сторонами прийняття зазначеного Закону є, з нашої точки зору, Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші державні органи та установи, органи місцевого самоврядування, великі державні та приватні підприємства зазначеної сфери, галузеві торговельно-виробничі корпорації.

Висновки. Результати проведеного дослідження, на нашу думку, постають вірогідними, достовірними, науково обґрунтованими, оскільки базувалися на загальнонаукових та спеціальних юридичних методах дослідження, передусім, діалектичному, системному підході, синергетичному світорозумінні, історично-правовому, логіко-семантичному, порівняльно-правовому, формально-юридичному методах. Конструктивне використання зазначених підходів та методів дали змогу дійти таких висновків:

– паливно-енергетична сфера, з одного боку, формує значну долю у ВВП країни, з іншого боку, залишається однією з непрозорих частин української економіки. Загалом варто зауважити, що в головних установах зазначеної сфери та в українському суспільстві нині формується критична концентрація думок та зусиль, яка потрібна для проведення якісних реформ у паливно-енергетичній сфері [1, с. 12];

– аналіз змісту етапів формування концептуальних та адміністративно-правових засад державної політики у паливно-енергетичній сфері, її основних положень свідчить, що протягом певного історичного періоду (починаючи з 1991 р. по теперішній час) державна політика начебто існувала (фактично), але формально не була затверджена на законодавчому рівні у формі закону. Така ситуація зумовила існування певних конфліктів між Урядом України та Адміністрацією Президента України. Наприклад, окремі стратегії закріплювалися указами Президента України, інші – постановами КМУ. Усвідомлено, що необхідні кроки в реформуванні паливно-енергетичної сфери мають виконуватись державними установами рішуче та швидше, і, перш за все, це має зробити ВРУ у вигляді законодавчих реформ, а також Уряд України шляхом їх системної та послідовної імплементації [1, с. 12], що дасть змогу оптимізувати національне адміністративне законодавство у досліджуваній сфері;

– опрацювання цілей, завдань, функцій, пріоритетів державної політики у паливно-енергетичній сфері України на трьох етапах її формування (точніше, становлення) дали змогу встановити існування певних недоліків в їх формулюванні (наприклад, пов'язаних із дублюванням функцій, неефективним використанням людських, фінансових та інших ресурсів, недостатньою методичною базою для підготовки управлінських рішень, корупцією, неналежним врахуванням публічно-сервісної спрямованості держави, умов децентралізації тощо). Такий аналіз дав змогу виявити ті напрями державної політики, які під час їх реалізації потребують використання адміністративно-правових засобів і способів (наприклад, під час реалізації державного управління складовими частинами паливно-енергетичної сфери, надання адміністративних послуг у зазначеній сфері, накладання заходів адміністративної відповідальності за невиконання окремих положень політики).

Подальші наукові дослідження будуть пов'язані з аналізом державної політики у паливно-енергетичній сфері України (в умовах децентралізації та дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС) як об'єкта адміністративно-правового регулювання, що впливає з наведених висновків.

Список використаних джерел:

1. Інституційна реформа енергетичного сектору України в контексті його інтеграції до ринку ЄС (підсумковий звіт). Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/KeDJc7>.

2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/6VtyuH>.
3. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goo.gl/8lmc8>.
4. Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/nPr66G>.
5. Договір про заснування Енергетичного Співтовариства : Міжнародний документ від 25 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/82X1Js>.
6. Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства : Міжнародний документ від 24 вересня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/AuxZdU>.
7. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства : Закон України від 15 грудня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/EqAfDj>.
8. Арістова І.В. Удосконалення судового управління в Україні: організаційно-правові засади впровадження інновацій [монографія] / [І.В. Арістова, С.Ю. Белявська]; за заг. ред. І.В. Арістової. – К.: НУБіП України, 2016. – 194 с.
9. Стеченко Д.М. Концептуальні засади та трансформаційні цілі державного регулювання розвитку ПЕК України / Д.М. Стеченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/Yde7nK>.
10. Про заходи щодо ринкових перетворень в галузі електроенергетики : Указ Президента України від 21 травня 1994 р. № 244 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/aChJT3>.
11. Про структурну перебудову в електроенергетичному комплексі України : Указ Президента України від 4 квітня 1995 р. № 282 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/G7kqgn>.
12. Про будівництво вітрових електростанцій : Указ Президента України від 2 березня 1996 р. № 159 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/Ys4oUb>.
13. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 21 січня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/f5KhyL>.
14. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/nsb1VQ>.
15. Саприкін В. Про «Концепцію державної енергетичної політики України на період до 2020 року» / В. Саприкін // Дзеркало тижня. – 2001. – № 8 (332). – С. 26–33.
16. Про розроблення енергетичної стратегії України на період до 2030 року та дальшу перспективу: Розпорядження Президента України від 27 лютого 2001 р. № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/zQNY4t>.
17. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006 р. № 145-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145-2006-p>.
18. Про засади функціонування ринку природного газу: Закон України від 8 липня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/CduKF3>.
19. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 р. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 1071 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/beKD5X>.
20. Енергетична галузь України: Підсумки 2015 року Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/upload/2016_ENERGY.pdf.
21. Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність. Проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/b26ouu>.
22. Енергетична стратегія України до 2035 року: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність. Презентація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/oHTcoe>.
23. Кобець М. Розробка Національного плану дій з відновленої енергетики (НПД ВЕ) відповідно до вимог Енергетичного Співтовариства / М. Кобець [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/AUwJwS>.

24. Білоцький С., Гріненко О. Енергетичне співтовариство, Третій енергетичний пакет ЄС і правове регулювання альтернативної енергетики / С. Білоцький, О. Гріненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/RiuRtm>.

25. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 року № 73-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://goo.gl/kZ9Dif>.

УДК 351.753

ФОМЕНКО А.Є.

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

У статті аналізуються підходи щодо визначення поняття «дозвільна система». Визначаються об'єкти та суб'єкти дозвільної системи. Розкривається місце органів Національної поліції України у здійсненні дозвільної системи через надання відповідних адміністративних послуг.

Ключові слова: дозвільна система, дозвільна діяльність, адміністративні послуги, поліція, дозвільні адміністративні послуги Національної поліції України.

В статье анализируются подходы к определению понятия «разрешительная система». Определяются объекты и субъекты разрешительной системы. Раскрывается место органов Национальной полиции Украины в осуществлении разрешительной системы путем предоставления соответствующих административных услуг.

Ключевые слова: разрешительная система, разрешительная деятельность, административные услуги, полиция, разрешительные административные услуги Национальной полиции Украины.

The article analyzes the approaches to the definition of “permit system”. Identify the objects and subjects of the permit system. Expands National Police place of Ukraine in the implementation of the permit system by providing relevant administrative services.

Key words: licensing system, licensing activities, administrative services, police, licensing administrative services of National Police of Ukraine.

Вступ. Важливе місце в охороні громадського порядку та громадської безпеки займає дозвільна система, яка передбачає обов'язкове отримання дозволів на здійснення певних дій підприємствами, установами та організаціями, а також окремими громадянами. Це організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних та соціально-політичних інтересів, створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення громадської безпеки. Для цього держава закріплює в законодавчих та інших нормативних актах певний порядок суспільних відносин, забезпечення якого покладено на органи виконавчої влади, зокрема й на органи Національної поліції України. Зміст дозвільної системи пояснюється не тільки наявністю встановленого порядку, а також і тим, що цей порядок необхідно забезпечити певними правовими засобами і дотримуватись усім учасникам зазначених правовідносин, а це, як правило, передбачає здійснення функцій контролю та нагляду з боку органів виконавчої влади, яким надано право видавати дозволи [2, с. 15].

Питанням дозвільної системи, зокрема й діяльності в зазначеній сфері правоохоронних органів, присвячені наукові дослідження таких вітчизняних вчених, як Я.Г. Вороніна, В.А. Гуме-