

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.02.90>

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ФУНКЦІЇ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Федоренко С.В.,

здобувач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Інституту права Закладу вищої освіти
«Міжнародний університет бізнесу і права»
ORCID: 0009-0008-7001-9598

Федоренко С.В. Державний контроль у сфері енергетики в Україні: мета, завдання та функції (адміністративно-правовий аспект).

У статті, на підставі аналізу доктринальних джерел, сформульовано мету, завдання та функції контролю у цій сфері. Автором визначено загальну мету контролю у сфері енергетики як науково обґрунтований результат, на досягнення якого спрямовується контрольна діяльність у зазначеній сфері, а саме – забезпечення енергетичної безпеки держави та дотримання всіма підконтрольними об'єктами діючого законодавства під час вироблення, перетворення, передавання і розподілу енергії.

Серед завдань державного контролю у сфері енергетики в Україні окреслено у тому числі такі: забезпечення безпеки постачання електроенергії та природного газу; забезпечення надійного та безперебійного постачання електричної та теплової енергії, природного газу споживачам, що є необхідними елементами безпеки, життя та здоров'я людини; захист прав та інтересів споживачів; виявлення фактичного стану справ у сфері енергетики та надання об'єктивної інформації про стан відповідних суспільних відносин; надання організаційної або методичної допомоги підконтрольній структурі в усуненні виявлених порушень; забезпечення додержання вимог законодавства у сферах електроенергетики, тепlopостачання, на ринку природного газу суб'єктів господарювання, що експлуатують об'єкти енергетики в частині технічного стану енергетичних об'єктів і мереж, енергетичного обладнання, їх експлуатації та обслуговування; забезпечення дотримання фінансового та податкового законодавства, повноти та своєчасності сплати податків до бюджетів відповідних рівнів; забезпечення дотримання митного законодавства, забезпечення захисту економічних інтересів України; дотримання підконтрольними суб'єктами екологічного законодавства та вимог екологічної безпеки; забезпечення дотримання суб'єктами господарювання у сфері енергетики конкурентного законодавства та законодавств

про природні монополії; тощо.

Обґрунтовано, що функції державного контролю у сфері енергетики є обумовленими досягненням мети та підпорядкованими вирішенням конкретних завдань основні напрями зовнішнього прояву діяльності суб'єктів державного контролю у цій сфері, пов'язані з їх контролюючим впливом на енергетичну сферу в цілому та усі її складові окремо. Відштовхуючись від вказаного, окреслено такі функції державного контролю у цій сфері як: корегування; превентивна; інформаційна; аналітична; відновлення.

Ключові слова: державний контроль, завдання, енергетика, мета, нагляд, функції.

Fedorenko S.V. State control in the field of energy in Ukraine: purpose, tasks and functions (administrative and legal aspect).

The article, based on the analysis of doctrinal sources, formulates the purpose, tasks and functions of control in this area. The author defined the general goal of control in the field of energy as a scientifically based result, the achievement of which is aimed at the control activity in the specified field, namely, ensuring the energy security of the state and compliance by all controlled objects with the current legislation during the production, transformation, transmission and distribution of energy.

Among the tasks of state control in the field of energy in Ukraine, the following are outlined, including: ensuring the security of electricity and natural gas supply; ensuring reliable and uninterrupted supply of electricity and thermal energy, natural gas to consumers, which are necessary elements of human safety, life and health; protection of the rights and interests of consumers; identifying the actual state of affairs in the field of energy and providing objective information about the state of relevant social relations; provision of organizational or methodical assistance to the controlled structure in the elimination of detected violations; ensuring compliance with the requirements of the legislation in the fields of electric power, heat supply, and natural gas market

of economic entities operating energy facilities in terms of the technical condition of energy facilities and networks, energy equipment, their operation and maintenance; ensuring compliance with financial and tax legislation, completeness and timeliness of tax payments to the budgets of the relevant levels; ensuring compliance with customs legislation, ensuring the protection of Ukraine's economic interests; compliance by controlled entities with environmental legislation and environmental safety requirements; ensuring compliance by economic entities in the field of energy with competition legislation and legislation on natural monopolies; etc.

It is substantiated that the functions of state control in the field of energy are conditioned by the achievement of the goal and subordinated to the solution of specific tasks. Based on the above, such functions of state control in this area are outlined as: correction; preventive; informative; analytical; restoration.

Key words: state control, tasks, energy, purpose, supervision, functions.

Постановка проблеми. Цілепокладання є одною із найважливіших умов ефективності будь-якої діяльності. Правильне та точне визначення цілей спрямовує увесь рушійний механізм на досягнення загальної мети, завдання дають змогу окреслити етапи її досягнення, а функції – конкретні напрями здобутку мети. Враховуючи суспільну значущість державного контролю (незалежно від сфери суспільних відносин, що становлять об'єкт контролю) та його результатів, процес цілепокладання та його досконалість заслуговують на увагу з боку дослідників-представників різних соціальних наук – від філософії до юриспруденції та її галузевих відгалужень, у тому числі доктрини адміністративного права. Враховуючи той факт, що питання цілепокладання державного контролю у сфері енергетики України не були предметом детального вивчення, вказана проблематики заслуговує, як мінімум, на привертання уваги з боку наукової громадськості та більш глибоке осмислення.

Мета статті – на підставі аналізу адміністративно-правових доктринальних джерел, сформулювати мету, завдання та функції державного контролю у сфері енергетики в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як вже зазначалося у наших попередніх дослідженнях, питання державного контролю, його правові засади та сутність, загальнотеоретичні та вузькоспеціалізовані аспекти протягом багатьох років залишаються в авангарді наукових дискусій як вчених-правників, так і представників інших галузей знань – економіки, публічного адміністрування, філософії тощо. Тенден-

ційність наукового пошуку останніх десятиліть яскраво підтверджує напрям від вивчення загальних питань теорії державного контролю до дослідження особливостей державної контрольної діяльності в окремих сферах економіки, суспільних відносин [1, с. 520].

Якщо на зламі століть в епіцентрі наукової уваги були загальні концептуальні засади державного контролю та фактично формувалася його сучасна доктрина, то у середині 2010 рр. й надалі – все більше і більше з'являється спеціалізованих вузько цілеспрямованих досліджень дисертаційного та монографічного характеру. Серед такого рівня робіт варто назвати роботи П.М. Чистякова, присвячені контролю органів Державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню, дисертацію Л.М. Касьяненко на тему «Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби», монографію П.С. Лютікова та Т.О. Коломєць «Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект», дисертації І.С. Орехової на тему «Державний контроль господарської діяльності: адміністративно-правові засади дисертацію», П.Д. Матвієнка на тему «Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України», О.Г. Бондаря на тему «Контрольно-наглядова діяльність у сільському господарстві України: аграрно-правовий аспект», дисертаційні роботи С.М. Кушніра та тему «Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно-правовий аспект», О.Ю. Дубинського на тему «Державний контроль за додержанням законодавства на транспорті», А.Г. Миронова на тему «Адміністративно-правове забезпечення державного контролю у сфері охорони здоров'я», Ю.С. Макаренко на тему «Державний контроль у сфері земельних ресурсів» та багатьох інших. Максимально ж наближеними до нашої проблематики є дисертаційні проекти: А.М. Новицького на тему «Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України» [2], Ю.В. Ващенко на тему «Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект» [3], Н.І. Скорейко на тему «Державний контроль в галузі електроенергетики: адміністративно-правові засади» [4], Д.О. Бакая на тему «Державний контроль у нафтогазовому секторі України» [5] та інші [1, с. 520].

У вказаних дослідженнях вивчалися лише деякі аспекти цілепокладання (мета та завдання) державного контролю в окремих сферах енергетики, проте і надалі порушена проблематика загалом залишається поза радіусом наукового пошуку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Будь-яка система має свою мету, на досягнення якої спрямовуються рушійні сили усіх компонентів системи. Згідно теорії систем, система суб'єктів контролю є складовою загальної системи державного контролю у сфері енергетики, яка так само має свою мету та призначення. З цього приводу досить влучно висловлюється вже неодноразово згадана нами Н.І. Скорейко, яка підкреслює, що цілепокладання посідає надзвичайно важливе місце в організації діяльності органів державної влади взагалі і в організації державного контролю зокрема. Лише чітко визначена мета державного контролю дозволяє ефективно побудувати його систему та отримати бажані результати, відстежувати результативність тих чи інших форм та методів контролю, вносити за потреби до них необхідні зміни тощо. Разом з тим, вчена абсолютно виправдано зауважує, що аналіз наявної системи державного контролю у сфері електроенергетики свідчить про відсутність чіткого визначення його мети, що негативно впливає на ефективність діяльності держави у даній сфері [4, с. 100].

Можливо саме увага до цього питання з боку науковців та їх обґрунтовані зауваження й обумовили необхідність нормативної фіксації вказаних елементів механізму державного контролю на рівні законодавства. Так, у ст. 4 проєкту Закону України «Про державний енергетичний контроль» фіксується мета та завдання контролю у цій сфері. Зокрема, закріплюється, що метою здійснення державного енергетичного контролю є реалізація державної політики із здійснення контролю за станом забезпечення: енергетичної безпеки держави; безпеки постачання електроенергії та природного газу; надійного та безперебійного постачання електричної та теплової енергії, природного газу споживачам, що є необхідними елементами безпеки, життя та здоров'я людини; захисту прав та інтересів споживачів; встановлення відповідальності суб'єктів господарювання, що експлуатують об'єкти енергетики за порушення законодавства у сферах електроенергетики, тепlopостачання, на ринку природного газу. Натомість завданнями державного енергетичного контролю є запобігання порушенням та забезпечення додержання вимог законодавства у сферах електроенергетики, тепlopостачання, на ринку природного газу суб'єктів господарювання, що експлуатують об'єкти енергетики в частині технічного стану енергетичних об'єктів і мереж, енергетичного обладнання, їх експлуатації та обслуговування [6].

На наше переконання, у визначенні мети державного контролю у сфері енергетики варто відштовхуватися від виробленою доктриною адміністративного права формули мети контролю

як соціального явища. У зв'язку і цим, вбачається, що деякі із окреслених у законопроєкті цілей державного енергетичного контролю мають ознаки завдань, а не мети такого контролю. На думку В.Г. Афанасьєва, саме у такому розумінні (як соціальне явище) мета контролю полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації та регулювання, причин цих відхилень, а також визначенні шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [7, с. 7].

У свою чергу В.М. Гаращук вказує, що метою контролю є не тільки та не стільки викриття недоліків, скільки виправлення помилок у роботі підконтрольної структури, поновлення законності та дисципліни [8, с. 39]. На думку О.Ф. Андрійко, основною метою контролю в сфері державного управління є підвищення ефективності державного управління шляхом аналізу, перевірки та спрямування діяльності суб'єктів управління відповідно до їх завдань та встановлених приписів [9, с. 431]. У баченні П.С. Лютікова, мета – це елемент розумової діяльності суб'єкта контролю, внутрішній мотив, що спонукає до дії, є ідеальним зразком бажаного соціального результату від впливу суб'єкта державного контролю на підконтрольний об'єкт, тому вона формується під впливом як пануючих у суспільстві та державі цінностей, так і охоплює в собі знання системи контролю, наявність досвіду контрольної діяльності і в кінцевому результаті спрямовується на досягнення основної стратегічної мети державного контролю [10, с. 83].

А.В. Васильєв зазначає, що метою державного контролю є не тільки отримання оперативно-аналітичної інформації про фактичний стан справ на підконтрольних об'єктах, виявлення та усунення різних правопорушень та відхилень від заданих параметрів, але й аналіз причин та умов відповідних правопорушень та відхилень, а також коригування діяльності відповідних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності здійснюваної ними управлінської, правоохоронної та правозабезпечувальної діяльності; державний контроль використовується як засіб вдосконалення форм та методів реалізації державної виконавчої влади з урахуванням перспектив розвитку відповідних підконтрольних об'єктів, прогнозування та планування найбільш ефективних шляхів досягнення ними конкретних результатів та цілей їх діяльності [11, с. 258].

Спираючись на вищевказані наукові положення щодо мети контрольної діяльності та від-

повідні зразки перспективного законодавства, а також враховуючи специфіку досліджуваної галузі, визначимо загальну мету контролю у сфері енергетики як науково обґрунтований результат, на досягнення якого спрямовується контрольна діяльність у зазначеній сфері, а саме – забезпечення енергетичної безпеки держави та дотримання всіма підконтрольними об'єктами діючого законодавства під час вироблення, перетворення, передавання і розподілу енергії.

Мета державного контролю конкретизується у його завданнях та функціях. «Завдання» – 1) наперед визначений, запланований обсяг роботи, справа і т. ін.; настанова, розпорядження, доручення; 2) мета, до якої прагнуть; те, що хочуть здійснити [12, с. 284]. Якщо говорити про завдання державного контролю (у тому числі й у сфері енергетики), то на нашу думку, їх можна розглядати як певні етапи досягнення загальної мети державного контролю. З урахуванням вищевказаного, а також враховуючи аналіз перспективного законодавства у сфері державного енергетичного контролю, серед завдань державного контролю у сфері енергетики в Україні можна виділити такі:

- забезпечення безпеки постачання електроенергії та природного газу;
- забезпечення надійного та безпечного постачання електричної та теплової енергії, природного газу споживачам, що є необхідними елементами безпеки, життя та здоров'я людини;
- захист прав та інтересів споживачів;
- виявлення фактичного стану справ у сфері енергетики та надання об'єктивної інформації про стан відповідних суспільних відносин;
- надання організаційної або методичної допомоги підконтрольній структурі в усуненні виявлених порушень;
- встановлення відповідальності суб'єктів господарювання, що експлуатують об'єкти енергетики за порушення законодавства у сферах електроенергетики, тепlopостачання, на ринку природного газу;
- виявлення причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосування заходів попередження та усунення порушень законодавства;
- забезпечення додержання вимог законодавства у сферах електроенергетики, тепlopостачання, на ринку природного газу суб'єктів господарювання, що експлуатують об'єкти енергетики в частині технічного стану енергетичних об'єктів і мереж, енергетичного обладнання, їх експлуатації та обслуговування;
- забезпечення дотримання фінансового та податкового законодавства, повноти та своєчасності сплати податків до бюджетів відповідних рівнів; забезпечення дотримання мит-

ного законодавства, забезпечення захисту економічних інтересів України;

- дотримання підконтрольними суб'єктами екологічного законодавства та вимог екологічної безпеки;
- забезпечення дотримання суб'єктами господарювання у сфері енергетики конкурентного законодавства та законодавств про природні монополії;
- виконання підконтрольними структурами вимог трудового законодавства, додержання гарантій захисту соціально-економічних прав працівників енергетичних підприємств, встановлених вимог і нормативів у сфері безпеки виробництва та охорони праці тощо.

У свою чергу, функції державного контролю у сфері енергетики є обумовленими досягненням мети та підпорядкованими вирішенню конкретних завдань основні напрями зовнішнього прояву діяльності суб'єктів державного контролю у цій сфері, пов'язані з їх контролюючим впливом на енергетичну сферу в цілому та усі її складові окремо.

Як слушно зауважує П.С. Лютіков, найчастіше класифікація функцій контролю пов'язується саме як із його сутністю, його соціальним призначенням взагалі, так і з метою, завданням та характеристикою його як особливих властивостей, що залежать від конкретного виду контрольної діяльності. Відштовхуючись від вказаного, можна припустити, що державний контроль у сфері енергетики реалізує такі функції як:

- корегування – спрямовується на те, щоб у разі виявлення розбіжностей між заданими і фактичними діями, шляхами, обраними для досягнення мети, можна було прийняти рішення, спрямоване на виправлення ситуації. Така функція контролю наявна в діяльності органів контролю, наділених повноваженнями вирішувати питання коригування самостійно чи інформувати інший орган про необхідність усунення порушень [10, с. 89];
- превентивна – дає змогу виявити і запобігти самій можливості невиконання рішення та вчинення порушення;
- інформаційна – забезпечує одержання об'єктивної, оперативної і достовірної інформації про стан дотримання підконтрольними суб'єктами законодавства України;
- аналітична – спрямована на виявлення та аналіз причин та умов порушень законодавства, вивчення їх динаміки та тенденційності; прогнозування та планування найбільш результативних шляхів їх усунення;
- відновлення – забезпечує відшкодування заподіяних збитків, сприяє поновленню законності та дисципліни на підконтрольному об'єкті [10, с. 90-91].

Підбиваючи підсумок, варто зазначити, що формулюючи власний варіант мети, завдань та функцій контролю у цій сфері, автор не претендував на істинність та унікальність своїх думок. Саме тому цілком природньо, що вказаний перелік завдань та функцій державного контролю у сфері енергетики не можна вважати вичерпним у зв'язку із складністю системи державного контролю у цій галузі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Федоренко С.В. Державний контроль у сфері енергетики в Україні: поняття та особливості. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2023. № 6. С. 519–523.
2. Новицький А.М. Організаційно-правові засади державного управління у паливно-енергетичному комплексі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2005. 204 с.
3. Ващенко Ю.В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 488 с.
4. Скорейко Н.І. Державний контроль в галузі електроенергетики: адміністративно-правові засади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2014. 243 с.
5. Бакай Д.О. Державний контроль у нафтогазовому секторі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2015. 231 с.
6. Про державний енергетичний контроль: проект Закону України. URL: <https://sies.gov.ua/regulyatorna-diyalnist/proekti-regulyatornih-aktiv/proiekt-zakonu-ukrainy-pro-derzhavnyi-enerhetychnyi-kontrol>.
7. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / Афанасьев В.Г. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
9. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. К.: Наукова думка, 2004. 302 с.
10. Лютіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 212 с.
11. Васильев А.С. Административное право Украины (Общая часть): Учебное пособие. Х.: «Одиссей», 2003. 288 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови. [Уклад. і голова ред. В.Т. Бусел]. К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
13. Легеза Є. О., Белов Д.М., Деякі особливості правового регулювання статусу Державної служби фінансового моніторингу України. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. Випуск 73(5). 2022. С. 51–56.
14. Белов Д.М., Росул Н.О. Соціальне підприємництво в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини та громадянина. *Аналітично-порівняльне право*. № 5. 2022. С. 22–34.