

УДК 351.824.11

<https://doi.org/10.34142/23121661.2021.33.13>

orcid. org/0000-0001-8957-0517

© Алдохіна Л.М., 2020

**Л.М. АЛДОХІНА**

**ДЕЯКІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО  
АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ  
АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ**

**L. ALDOKHINA**

**SOME ISSUES OF THE ORGANIZATION OF  
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD  
OF ALTERNATIVE ENERGY IN UKRAINE**

**Анотація.** Метою наукової статті є дослідження питань організації публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики в Україні.

Здійснено аналіз наукових підходів учених до визначення категорії «публічне адміністрування» в теорії адміністративного права. Досліджено загальні ознаки, які притаманні публічному адмініструванню, визначено та проаналізовано основні завдання публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики.

У статті вибірково досліджено чинне законодавство України, яке регулює правовідносини у сфері альтернативної енергетики, зокрема використання терміна «публічне адміністрування» та його синонімів. Визначено специфіку публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики, з огляду на яку подано авторське визначення публічного адміністрування в цій галузі. Автор статті дійшов висновку, що основним завданням публічного адміністрування в цій сфері є створення злагодженого механізму взаємодії між державою, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання на засадах державно-приватного партнерства з метою створення максимальних можливостей ефективного розвитку галузі.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, державне управління, публічне управління, альтернативна енергетика, органи виконавчої влади,

**Аннотация.** Целью научной статьи является исследование вопросов организации публичного администрирования в сфере альтернативной энергетики в Украине.

Проведен анализ научных подходов ученых к определению категории «публичное администрирование» в теории административного права. Исследованы общие признаки, присущие публичному администрированию, определены и раскрыты основные задачи публичного администрирования в сфере альтернативной энергетики.

В статье выборочно исследовано действующее законодательство Украины, которое регулирует правоотношения в сфере альтернативной энергетики, на предмет использования термина «публичное администрирование» и его синонимов. Определена специфика публичного администрирования в сфере альтернативной энергетики, с учетом которой представлено

авторское определение публичного администрирования в этой сфере. Автор статьи пришел к выводу, что основной задачей публичного администрирования в этой сфере является создание сложного механизма взаимодействия между государством, органами местного самоуправления и субъектами хозяйствования на принципах государственно-частного партнерства с целью создания максимальных возможностей для эффективного развития отрасли.

**Ключевые слова:** публичное администрирование, государственное управление, публичное управление, альтернативная энергетика, органы исполнительной власти.

**Abstract.** The purpose of the scientific article is to research the organization of public administration in the field of alternative energy in Ukraine.

The scientific approaches to the definition «public administration» in the theory of administrative law are analyzed. The general features that inherent in public administration are investigated, the main tasks of public administration in the field of alternative energy are identified and revealed.

The article selectively examines the current legislation of Ukraine, which regulates legal relations in the field of alternative energy, for the use of the term «public administration» and its synonyms. The specifics of public administration in the field of alternative energy are determined, the author's definition of public administration in the field of alternative energy is given. The author of the article came to the conclusion that the main task of public administration in this area is to create a coordinated mechanism of interaction between the state, local government administrations and business entities on the principles of public-private partnership to create maximum opportunities for effective development of the branch.

**Key words:** public administration, state administration, public administration, alternative energy, executive authorities.

**Постановка проблеми.** В умовах подальшої інтеграції України до Європейського Союзу особливого значення набувають питання розвитку інноваційної економіки на засадах відновлювальних джерел енергії. Насамперед це пов'язано із загостренням проблеми енергетичної безпеки як на національному, так і на глобальному рівні. Розвинені країни переорієнтовують свою енергетику на альтернативні джерела енергії, адже, на відміну від газу, вугілля й ядерного палива, запаси яких з часом зменшуються, а ціна постійно зростає, енергія вітру, сонця та інших відновлювальних джерел є невичерпною. Крім того, відновлювальні джерела енергії не здійснюють шкідливого впливу на навколишнє середовище, що в умовах глобальних кліматичних змін є особливо актуальним.

Стратегія подальшого розвитку альтернативної енергетики в Україні потребує ефективного публічного адміністрування в цій сфері, адже, як свідчить досвід розвинених європейських країн, без активного державного регулювання неможливо створити ефективну та соціально орієнтовану енергетичну систему.

Дослідження концепції публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики потребує науково-теоретичного обґрунтування та визначення змісту основних категорій державного регулювання її розвитку. Тому, на наш

погляд, насамперед необхідно дослідити як саме поняття «публічне адміністрування», так пов'язане з ним поняття «публічне управління». Такий підхід є більш загальним, і саме на його основі побудоване публічне адміністрування у сфері альтернативної енергетики.

**Аналіз останніх досліджень.** Дослідженню понять «публічне адміністрування» та «публічне управління» присвятили свої наукові праці такі вчені, як В. Авер'янов [1], Т. Аріфходжаєва [2], Т. Білозерська [3], О. Задихайло [4], О. Кузьменко [5] І. Рибчич [6], С. Чернов [7] та інші. Але, на жаль, у сучасній науці не приділялось достатньої уваги проблематиці публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики. На сьогодні існує нагальна потреба в проведенні наукових досліджень щодо поняття «публічне адміністрування», особливостей його організації у сфері альтернативної енергетики України, що й зумовлює актуальність вибраної теми.

**Метою написання цієї статті** є аналіз юридичного змісту публічного адміністрування, а також дослідження організаційно-правової складової його використання у сфері альтернативної енергетики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблематика публічного адміністрування є предметом наукових дискусій протягом останніх років. Це зумовлено трансформацією системи державного управління і появою таких нових взаємопов'язаних категорій, як «публічне управління» та «публічне адміністрування».

Формування поняття «публічне управління» пов'язане з передачею окремих функцій держави органам місцевого самоврядування та неурядовим організаціям. Таким чином, управлінські функції у публічній сфері здійснюються не лише органами державної влади, а й іншими суб'єктами, наділеними владними повноваженнями (органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо).

Тісно пов'язано з поняттям «публічне управління» категорія «публічне адміністрування». Одним із перших визначення цього поняття подав В. Авер'янов, який розглядав публічне адміністрування як систему органів публічної влади (органи місцевого самоврядування, органи законодавчої та виконавчої влади), діяльність яких регулюється правовими нормами та виражається в публічно-управлінській функції» [1, с. 116–117].

На відміну від В. Авер'янова, який визначає публічне адміністрування як систему органів публічної влади, інші науковці визначають досліджуване поняття як діяльність органів влади. Так, на думку С. Чернова, публічне адміністрування – це «цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і здійснення частини основних функцій: орієнтованого планування, що визначає необхідні напрями розвитку, створення правових, еконо-

мічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії» [7, с. 12–15].

З точки зору Т. Білозерської, публічне адміністрування – це «діяльність системи органів публічної влади у сфері реалізації їхніх законодавчо закріплених повноважень в державному секторі в суспільних інтересах» [3, с. 12–14].

В «Енциклопедичному словнику державного управління» публічне адміністрування визначається як «теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур через публічну діяльність, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян» [8, с. 605].

Аналіз наведених понять свідчить, з одного боку, про відсутність єдиного концептуального підходу до визначення поняття «публічне адміністрування», а з іншого боку, – про наявність спільних закономірностей: підпорядкування загальній меті – упорядкування суспільної діяльності для реалізації інтересів як всього суспільства, так і окремих соціальних груп. Отже, публічне адміністрування можна розглядати як своєрідний злагоджений механізм взаємодії між державою та суспільством, в якому на відміну від державного управління відсутній яскраво виражений елемент підпорядкування об'єкта управління суб'єкту, а тому забезпечується певна свобода вибору об'єктом адміністрування такої моделі поведінки або стратегії розвитку, яка, на його погляд, є найбільш раціональною й ефективною, що для сфери альтернативної енергетики, яка нині динамічно розвивається, є особливо актуальним.

Головною умовою публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики є посилення координації та співпраці між різноманітними органами виконавчої влади, європейськими партнерами України та активне залучення громадськості, неурядових організацій та висококваліфікованих фахівців до вдосконалення законодавства у сфері розвитку відновлювальної енергетики, яке на сьогодні потребує суттєвих змін. Нині правове регулювання альтернативної енергетики в Україні здійснюється низкою законів, серед яких необхідно зазначити Закони України «Про альтернативні джерела енергії», «Про ринок електричної енергії», «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів», «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тощо.

Аналіз цих нормативно-правових актів продемонстрував, що термін «публічне адміністрування» практично не зустрічається в чинному законодавстві, яке регулює правовідносини у сфері альтернативної енергетики, замість нього застосовують терміни «державне управління» та «державне регулювання». Так, Розділ 2 Закону України від 20.02.2003 р. «Про альтернативні джерела енергії» має назву «Державне управління та регулювання у сфері альтернативних джерел енергії» Відповідно до ст. 4 зазначеного Закону «Кабінет Міністрів

України та інші уповноважені органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику в галузі альтернативних джерел енергії та здійснюють управління нею» [9]. Крім того, згідно зі ст. 5 цього ж закону «державне регулювання у сфері альтернативних джерел енергії здійснює Кабінет Міністрів України чи за його дорученням спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у відповідній сфері в порядку, визначеному законодавством». Ще одним центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є Національна комісія [10].

Публічне адміністрування об'єднує в собі елементи та засоби управління, регулювання та моніторингу, що визначає необхідність розроблення та прийняття комплексної нормативно-правової бази, яка б максимально охоплювала своїм праворегулювальним впливом правовідносини між суб'єктом, що керує, яким є сукупністю владних (публічних) органів та керованим об'єктом, тобто виробниками альтернативної енергії.

Таким чином, необхідно закріпити на законодавчому рівні поняття «публічне адміністрування» та його основні функції у сфері альтернативної енергетики. На нашу думку, основним завданням публічного адміністрування в цій сфері є створення злагодженого механізму взаємодії між державою, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання у сфері альтернативної енергетики на засадах державно-приватного партнерства з метою створення максимальних можливостей ефективного розвитку цієї сфери. Водночас основними інструментами для підтримки та стимулювання відновлювальної електроенергетики з боку держави мають стати інвестиційні гранти, пільгові кредити на реалізацію проектів «зеленої» електроенергетики, забезпечення сприятливих умов для інвесторів через запровадження програм енергоефективності, удосконалення цінової і тарифної політики через впровадження економічно обґрунтованого рівня цін і тарифів у сфері «зеленої» енергетики, страхування ризиків діяльності виробників альтернативних видів енергії, вдосконалення наявної нормативно-правової бази.

Отже, з огляду на особливості публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики можна визначити його як взаємодію суб'єктів публічної адміністрації (Міністерства енергетики України, інших уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування) з виробниками альтернативної енергії, її споживачами та іншими учасниками енергетичного ринку щодо забезпечення реалізації нормативно-правових актів у сфері альтернативної енергетики та здійснення основних завдань і функцій у цій сфері (створення правових, організаційних, матеріально-технічних умов, зокрема залучення інвестицій, необхідних для розвитку галузі).

Таким чином, змістом публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики є координація та узгодження фундаментальних взаємодій,

поліпшення структури цієї надзвичайно складної системи, що вимагає участі в управлінні значної кількості суб'єктів на всіх рівнях її організації.

На сьогодні відповідно до чинного законодавства публічне управління процесами використання альтернативних джерел енергії в Україні здійснює низка органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Так, головним органом державного управління у сфері альтернативної енергетики є Кабінет Міністрів України, який відповідно до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» разом з іншими уповноваженими органами виконавчої влади реалізує державну політику в цій сфері та здійснює управління нею.

Центральним органом виконавчої влади, основними завданнями якого є забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлювальних джерел енергії, є Міністерство енергетики України. Йому підпорядковуються Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, до основних завдань якого належить реалізація державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива [11].

Таким, який діє на постійній основі, центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, забезпечує купівлю електричної енергії за «зеленим» тарифом, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг та утворюється Кабінетом Міністрів України.

На місцевому рівні публічне адміністрування здійснюється переважно департаментами житлово-комунального господарства, паливно-енергетичного комплексу й енергоефективності обласних державних адміністрацій та органами місцевого самоврядування

Таким чином, функції управління сферою альтернативної енергетики здійснюють декілька органів, повноваження яких часто дублюються. Це призводить до відсутності єдиної сформованої системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері альтернативної енергетики через наявність широкого кола різноманітних органів, функції яких у більшості випадків роз'єднані та неузгоджені між собою, що призводить до відсутності чіткої взаємодії та координації між ними. Тому на сьогодні актуальним залишається питання створення єдиного координувального органу публічного адміністрування, який би комплексно вирішував питання розвитку галузі та здійснення його основної функції у сфері альтернативної енергетики.

**Висновки.** Відповідно до вищезазначеного поняття «публічне адміністрування у сфері альтернативної енергетики» можна визначати як цілеспрямовану

взаємодію суб'єктів публічної адміністрації (Міністерства енергетики України, інших уповноважених державних органів та органів місцевого самоврядування) з виробниками альтернативної енергії, її споживачами та іншими учасниками енергетичного ринку щодо забезпечення реалізації нормативно-правових актів у сфері альтернативної енергетики та здійснення основних завдань і функцій у цій галузі (створення правових, організаційних, матеріально-технічних умов, зокрема залучення інвестицій, необхідних для розвитку галузі).

Аналіз змісту процесу публічного адміністрування сфери альтернативної енергетики в Україні продемонстрував, що такий процес об'єднує в собі елементи та засоби управління, регулювання та моніторингу, а отже, потребує розроблення комплексної нормативно-правової бази, яка б максимально охоплювала своїм праворегулювальним впливом правовідносини між суб'єктом та об'єктом адміністрування із закріпленням на законодавчому рівні поняття «публічне адміністрування» та його основних функцій у сфері альтернативної енергетики. На нашу думку, основним завданням публічного адміністрування у цій сфері є створення злагодженого механізму взаємодії між державою, органами місцевого самоврядування та суб'єктами господарювання у сфері альтернативної енергетики на засадах державно-приватного партнерства з метою створення максимальних можливостей ефективного розвитку галузі.

### Література

1. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122;
2. Аріфходжаєва Т. Б. Поняття публічного адміністрування у сфері соціального захисту населення. *Форум права*. 2016. № 3. С. 12–15;
3. Білозерська Т. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19;
4. Задихайло О. А. Співвідношення понять «державне управління», «публічне управління» та «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права: зб. наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди. 2020. Вип. 31. Право. С. 43–48;
5. Кузьменко О. В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник*. 2009. № 3. С. 20–24;
6. Рибчич І. Публічне адміністрування процесу реалізації особистості у спорті: соціально-філософський аспект. *Актуальні проблеми державного управління*. 2015. № 1 (47). С. 405–412.
7. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / Чернова С. та ін. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.;
8. Енциклопедичний словник з державного управління / Сурмін Ю. та ін. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.;
9. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст.155;
10. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 51. Ст. 833;
11. Положення про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України від 26.11.2014 р. № 676. *Урядовий кур'єр* від 17.12.2014, № 235.