

Д. А. Миколаєць

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

## ВИДИ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

*Актуальність статті полягає в тому, що функції адміністративно-правового регулювання вказують на основні напрями правового впливу на відносини у сфері електроенергетики. Ключовим при їх науковому опрацюванні є встановлення, які функції мають правовий вплив та відмінний характер прояву у відносинах із електроенергією, а які є загальними для сфери енергетики. З'ясування класифікації функцій адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики надасть можливість краще розкрити їх зміст та специфіку прояву. Функції відтворюють динамічний характер адміністративно-правового регулювання, а тому можливо буде виявити, які норми права уже є застарілими, а які потребують узгодження, виявити прогалини, що зменшують дієвість регулювання відносин у сфері електроенергетики. Зроблено висновок, що стримуюча функція спрямована на встановлення меж правомірної діяльності, які відповідають європейським стандартам та національним програмам розвитку електроенергії, а також запобігання випадкам завдання шкоди довкіллю чи здоров'ю людей у зв'язку з веденням підприємницької діяльності у небезпечний спосіб. Останньою виділеною функцією адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є функція заохочення. Для споживачів функція заохочення проявляється в проведенні спеціальних заходів з підвищення правової обізнаності щодо прав та обов'язків у сфері електроенергетики, яка діяльність є протиправною та очікувані наслідки. Функція заохочення для органів публічної влади стосується створення комфортних умов праці для залучення професійних працівників, а також надання соціальних гарантій та гарантій захисту, що зменшуватиме потребу в корупційній діяльності. Функції адміністративно-правового регулювання відображають його можливості впливати на відносини у сфері електроенергетики та зв'язок із технічними науками й економікою. Варто зауважити, що функції часто реалізуються сукупно, а одна норма права може одночасно виконувати декілька функцій. Тому, під час реформування законодавства в сфері електроенергетики важливо зберегти єдність функцій, хоча й деталізувати окремі аспекти їх втілення, як то контроль за енергозбереженням, підвищення рівня комунікації, сервісного обслуговування споживачів електроенергії.*

**Ключові слова:** функція, адміністративно-правове регулювання, правовідносини, електроенергетика, електроенергія.

**Актуальність теми.** Функції адміністративно-правового регулювання вказують на основні напрями правового впливу на відносини у сфері електроенергетики. Ключовим при їх науковому опрацюванні є встановлення, які функції мають правовий вплив та відмінний характер прояву у відносинах із електроенергією, а які є загальними для сфери енергетики. З'ясування класифікації функцій адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики надасть можливість краще розкрити їх зміст та специфіку прояву. Функції відтворюють динамічний характер адміністративно-пра-

вового регулювання, а тому можливо буде виявити, які норми права уже є застарілими, а які потребують узгодження, виявити прогалини, що зменшують дієвість регулювання відносин у сфері електроенергетики.

**Стан дослідження.** Питання функцій адміністративно-правового регулювання було неодноразово проаналізовано такими вченими як: О. В. Безух, Г. В. Берлач, В. В. Богуславський, Я. Г. Воронін, М. В. Гончаренко, І. О. Грицай, А. О. Дегтяр, І. І. Дороніна, В. А. Євдокімов, В. О. Іваха, С. М. Клімова, Ю. А. Козаченко, Д. В. Колесніков, В. Б. Крикун, В. В. Лагодієнко,

Д. В. Лазаренко, Д. В. Малишко, В. В. Пахомов, О. В. Ракул, Ю. В. Пирожкова, О. І. Шкуропацький, П. О. Яковлев. Проте, види функцій та завдань адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики потребують окремого дослідження із урахуванням чинного законодавства та європейських стандартів.

**Виклад основного матеріалу.** Розуміння функцій значно різниться не лише серед різних наук, але й навіть в межах адміністративного права, оскільки обумовлюється призначенням та сутністю, які з часом змінюються. Так, С. М. Клімова виділяє такі функції як: правовиконавча, правотворча, правоохоронна, функція регулювання, функція організації [1, с. 105]. Функції охорони та правовиконання більше властиві механізмам адміністративного регулювання, адже потребують суб'єктів, які й будуть втілювати таку діяльність. Щодо функції регулювання, то вона є очевидною для адміністративно-правового регулювання й власне потребує деталізації якими саме шляхами проводиться регулювання та які напрями охоплює. Можливо погодитися із виконанням організаційної функції, яка проявляється в створенні порядків та визначення чітких процедур постачання та перерозподілу електроенергії.

Дещо інший підхід використовує П. О. Яковлев, що до функцій адміністративно-правового регулювання зараховує: координацію та впорядкування, гарантування безпечності, залучення громадськості до співробітництва, політичну функцію, стабілізуючу функцію, функцію інформаційного забезпечення, стимулювання правомірної поведінки [2, с. 138]. Функція координації, залучення громадськості та стимулювання правомірної поведінки є взаємопов'язаними, особливо в сфері електроенергетики, оскільки вона належне адміністративно-правове регулювання можливо лише завдяки злагодженій діяльності органів публічної влади, суб'єктів господарювання та споживачів. Функція гарантування здійснюється завдяки встановленню чітких обов'язків та заборон для суб'єктів відносин у сфері електроенергетики, що обумовлює й інформаційне забезпечення. Водночас, спірним є включення політичної функції, оскільки адміністративно-правове регулювання застосовується саме для протидії таким чинникам. Проте, доречно визначити функцію захисту, що стосується як національної безпеки, так й ціноутворення, монополізації ринку чи порушенням правил постачання чи споживання електроенергії. Погоджуючись із

наявністю стабілізуючої функції варто наголосити на її лише частковій реалізації, оскільки ринок електроенергії до кінця не сформовано, то й адміністративне законодавство у даній сфері, так й в правоохоронній чи податковій будуть змінюватися, що не сприяє стабільності, однак вказує на покращення.

На думку Ю. А. Козаченко, для адміністративно-правового регулювання властивими є нормотворча функція (розробка норм, законів та інших актів), організаційна та правовиконавча функції, ресурсозабезпечувальна функція, цільовстановлююча функція (прогнозування та планування), контрольна й наглядова функція [3, с. 68]. Хоча усі перелічені функції реалізуються в ході адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, не всі із них є пріоритетними й обов'язковими. До прикладу, цільовстановлююча функція є обов'язковою саме в контексті євроінтеграції та гарантування національної безпеки, коли ж нормотворча є невід'ємною від самого процесу регулювання. Щодо ресурсозабезпечувальної функції, то її доречно розподілити на фінансову, що стосується ціноутворення, оплати функціонування усіх державних структур в сфері електроенергетики та паливну, тобто таку що спрямована на забезпечення достатніх матеріальних ресурсів для виготовлення електроенергії та забезпечення її поставки й розподілу серед побутових та непобутових споживачів. Щодо правовиконавчої та організаційної функції, то вони є загальними для будь-якого регулювання й не підкреслюють особливості відносин у сфері електроенергетики.

Схожий перелік надає І. О. Грицай та до функцій адміністративно-правового регулювання зараховує прогнозування, планування, облік, контроль та нагляд [4, с. 194]. Облік, як і збір статистичних даних здійснюється поза межами адміністративно-правового регулювання, внаслідок діяльності громадських організацій чи вповноважених суб'єктів. Звісно така діяльність допомагає покращувати законодавство у сфері електроенергетики, але не може бути вектором регулювання. Зі свого боку, контроль та нагляд варто й доповнювати моніторингом, що є властивим для громадських організацій та допомагає покращувати вплив норм адміністративного права, гарантувати правомірну поведінку суб'єктів господарювання у більш м'який спосіб без залучення органів державної влади. Щодо планування та прогнозування, то дані функції є нерозривними, оскільки будь-який прогноз,

особливо якщо це стосується стратегій розвитку ринку електроенергетики, покращення екологічності вироблення електричної енергії має бути нормативно закріплений та співвідноситися із чинним законодавством.

Тож, на основі проведеного дослідження можливо дійти висновку, що адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики проводиться комплексно й різні види діяльності часто тісно переплітаються між собою, що впливає на розуміння та зміст функцій. Оскільки держава приймає участь у відносинах в сфері електроенергетики і як суб'єкт виготовлення і, як суб'єкт контролю, то ускладнюється розмежування імперативного та договірних методів. Таким чином, функції адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики варто розподіляти залежно від поставлених перед нормами адміністративного права цілями на такі:

- 1) функція упорядкування відносин у сфері електроенергетики;
- 2) функція збалансування інтересів суб'єктів відносин у сфері електроенергетики;
- 3) захисна функція;
- 4) контролююча функція;
- 5) стримуюча функція;
- 6) заохочувальна функція.

Однією із функцій адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики вважаємо функцію упорядкування. Електроенергетика є однією із найбільш важливих сфер, які потребують регулювання в державі, оскільки нормальне функціонування відносин у даній сфері забезпечує наступну можливість належно реалізувати права та обов'язки населенням, втілювати державні завдання й програми. Тому, усі суб'єкти відносин у сфері електроенергетики повинні чітко розуміти, які саме обов'язки на них покладені, якими правами вони володіють та способи їх реалізації. Функція упорядкування розкривається через створення чітких правил для суб'єктів права, встановлення спільних цілей та завдань. Хоча дана функція може реалізуватися й через закони, однак останні містять лише загальні вказівки, найбільш детально ж порядок визначається в підзаконних нормативно-правових актах. Наприклад, Тимчасовий порядок визначення обсягів купівлі електричної енергії на ринку електричної енергії електропостачальниками та операторами систем розподілу на перехідний період [5] чи Постанова НКРЕКП «Про встановлення «зелених» тарифів на електричну енергію, вироблену генеруючими

установками приватних домогосподарств» [6]. Важливо, що спеціалізовані порядки видаються кваліфікованими посадовими особами, що обізнані з особливостями діяльності в сфері електроенергетики, а отже закріплені норми права матимуть більшу ефективність та актуальність. Разом з тим, проблемним аспектом реалізації функції упорядкування є відсутність систематизованого адміністративного законодавства у сфері електроенергетики, що особливо необхідно враховуючи складну структуру відносин між суб'єктами. Наявність великої кількості підзаконних актів, які часто змінюються не лише за змістом, але й за назвою, також, ускладнює дотримання норм права, зменшує рівень поінформованості суб'єктів.

Можна резюмувати, що функція упорядкування відносин у сфері електроенергетики полягає у створенні ефективного та логічного механізму регламентації реалізації прав та обов'язків суб'єктів відносин у сфері електроенергетики для забезпечення їх постійної та зрозумілої діяльності, легкого виявлення правопорушень.

Наступною функцією адміністративно-правового регулювання є збалансування інтересів суб'єктів відносин у сфері електроенергетики. Варто зауважити, що такі інтереси часто можуть суперечити один одному в сучасних відносинах або ж в майбутньому. До прикладу, розвиток ринку електроенергії відповідає інтересам споживачів лише на перспективу, адже спочатку передбачається збільшення вартості за спожиту електричну енергію. Зі свого боку, суб'єкти господарювання зацікавлені в зменшенні контролю та нагляду, оскільки це збільшувати рівень свободи, однак дозволятиме й зловживати правами та порушувати встановлені законом обов'язки. Крім того, складним питанням є врегулювання питання ціноутворення, яке має покривати витрати на виготовлення та розподіл якісної електроенергії, однак не перекладати тягар оновлення технологічного процесу на кінцевих споживачів, як побутових, так й не побутових.

В даному питанні О. В. Безух пропонує орієнтуватися на соціальні цінності, якими, як захист прав споживачів, так й стимулювання економічної конкуренції, що збалансуюватиме ринкові процеси [7, с. 95]. Тобто, функція збалансування в адміністративно-правовому регулюванні розкривається через діяльність органів державної влади, яка повинна обмежувати свавілля суб'єктів господарювання, однак не створюючи при цьому перешкод для вільного розвитку підприємницької діяльності правомірним

шляхом. Складність реалізації даної функції полягає й у тому, що інтереси суб'єктів відносин у сфері електроенергетики повинні узгоджуватися із інтересами усього населення та навіть європейської спільноти. До прикладу, застосування альтернативних джерел електроенергії не повинно зашкоджувати родючості ґрунту та сфері сільського господарства.

Таким чином, функція збалансування інтересів суб'єктів відносин у сфері електроенергетики полягає у встановленні таких норм права, що відповідатимуть довготривалим суспільним цінностям, відповідатимуть критеріям справедливих правових обмежень, однак дозволятимуть виготовляти, постачати, розподіляти та споживати електричну енергію у найбільш продуктивний спосіб.

До функцій адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики зараховуємо захисну. Залежно від прав суб'єктів, захисна функція може реалізуватися у різних напрямках. Так, відповідно до ст. 4 Закону України «Про захист прав споживачів», що поширюється й на сферу електроенергетики, правами споживачів є «захист їх прав державою, отримання продукції та послуг належної якості, безпечність продукції, отримання достовірної й своєчасної інформації, відшкодування шкоди, а також звернення до суду» [8]. Тобто, захист може здійснюватися в адміністративному чи судовому порядку та спрямований або ж на відшкодування шкоди, або ж на усунення перешкод в реалізації прав. В контексті прав споживачів, захист стосується якості послуг з постачання електроенергії, а також безпечності її виготовлення та розподілу.

Реалізація функції захисту прав та інтересів суб'єктів господарювання є дещо більш складним, оскільки повинен охоплювати, як питання недобросовісної конкуренції, так зловживання владою вповноваженими державними органами. Відповідно, функція захисту має і профілактичний характер, оскільки запобігає випадкам порушення правил участі в ринку електроенергії. Адміністративне та кримінальне законодавство передбачають й юридичну відповідальність за протиправну поведінку у сфері електроенергетики, однак усі кошти, стягнуті в ході притягнення до юридичної відповідальності надходять до державного бюджету, а тому функція захисту реалізується лише частково щодо припинення порушення.

Тож, захисна функція полягає у створенні ефективних інструментів оперативного виявлення та усунення правопорушень, швидкого

реагування на скарги та зауваження, а також стимулювання правомірної діяльності усіх суб'єктів відносин у сфері електроенергетики.

Контролююча функція адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є однією із найбільш типових для адміністративного законодавства. Вона вимагає застосування імперативного методу та чіткого порядку здійснення. Втілення функції контролю є необхідним для гарантування безпечного виробництва та постачання електроенергії, дотримання споживачами правил використання електроенергії, а суб'єктами господарювання правил добросовісної конкуренції. Реалізація функції контролю передбачає залучення органів державної влади, що наділені спеціальними повноваженнями із притягнення до юридичної відповідальності та застосування примусу. Найперше, таким органом є Державна інспекція енергетичного контролю. Залежно від виду правопорушення може бути залучена Державна екологічна інспекція, Державна служба України з питань праці чи інші правоохоронні органи.

Ще однією функцією адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є стримуюча функція. Найбільше вона поширюється на суб'єктів господарювання та розкривається через створення спеціальних обмежень та заборон для підприємницької діяльності. Реалізація даної функції необхідна для стимулювання виключно тих напрямів діяльності у сфері електроенергетики, що відповідають державним цілям та існуючим соціальним потребам. Крім того, наявність певних обмежень є додатковим інструментом для забезпечення безпечності, екологічності та законності діяльності.

Можна резюмувати, що стримуюча функція спрямована на встановлення меж правомірної діяльності, які відповідають європейським стандартам та національним програмам розвитку електроенергії, а також запобігання випадкам завдання шкоди довкіллю чи здоров'ю людей у зв'язку з веденням підприємницької діяльності у небезпечний спосіб.

Останньою виділеною функцією адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є функція заохочення. Для споживачів функція заохочення проявляється в проведенні спеціальних заходів з підвищення правової обізнаності щодо прав та обов'язків у сфері електроенергетики, яка діяльність є протиправною та очікувані наслідки. Функція заохочення для органів публічної влади стосується створення комфорт-

них умов праці для залучення професійних працівників, а також надання соціальних гарантій та гарантій захисту, що зменшуватиме потребу в корупційній діяльності.

Функції адміністративно-правового регулювання відображають його можливості впливати на відносини у сфері електроенергетики та зв'язок із технічними науками й економікою. Варто зауважити, що функції часто реалізуються сукупно, а одна норма права може одночасно виконувати декілька функцій. Тому, під час реформування законодавства в сфері електроенергетики важливо зберегти єдність функцій, хоча й деталізувати окремі аспекти їх втілення, як то контроль за енергозбереженням, підвищення рівня комунікації, сервісного обслуговування споживачів електроенергії.

#### Список використаної літератури:

1. Клімова С. М. Адміністративно-правове регулювання управління публічними фінансами: функції, цілі та механізм. *Юридичний бюлетень*. 2018. № 6. С. 102–108.
2. Яковлев П. О. Функції адміністративно-правового регулювання державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України. *Юридичний бюлетень*. 2019. № 11 ч. 2. С. 139–142.
3. Козаченко Ю. А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 210 с.
4. Грицай І. О. Принципи, функції, форми та методи адміністративно-правового регулювання діяльності неурядових правозахисних організацій. *Право і суспільство*, 2012. № 1. С. 192–197.
5. Про затвердження Тимчасового порядку визначення обсягів купівлі електричної енергії на ринку електричної енергії електропостачальниками та операторами систем розподілу на перехідний період : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 28.12.2018 № 2118. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 6.
6. Про встановлення «зелених» тарифів на електричну енергію, вироблену генеруючими установками приватних домогосподарств : Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 31.12.2020 № 2879. URL: <https://cutt.ly/Tz8pjXf>
7. Безух О. В. Особливості правового статусу суб'єктів відносин у сфері захисту економічної конкуренції. *Економіка і право*. 2013. № 6. С. 91–96.
8. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 30. С. 379.

#### Mykolaets D. A. Types of functions of administrative and legal regulation of relations in the field of electric power in the conditions of European integration of Ukraine

*The relevance of the article lies in the fact that the functions of administrative and legal regulation indicate the main directions of legal influence on relations in the field of electricity. The key to their scientific processing is to establish which functions have a legal impact and a distinctive nature of manifestation in relations with electricity, and which are common to the field of energy. Clarifying the classification of the functions of administrative and legal regulation of relations in the field of electric power will provide an opportunity to better reveal their content and the specifics of their manifestation. The functions reproduce the dynamic nature of administrative and legal regulation, and therefore it will be possible to identify which legal norms are already outdated and which require coordination, to identify gaps that reduce the effectiveness of regulating relations in the field of electricity. It was concluded that the deterrent function is aimed at establishing the limits of legal activity that meet European standards and national electricity development programs, as well as preventing cases of harm to the environment or people's health in connection with conducting business activities in a dangerous manner. The last highlighted function of the administrative and legal regulation of relations in the field of electric power is the function of encouragement. For consumers, the incentive function is manifested in the implementation of special measures to increase legal awareness of rights and obligations in the field of electricity, which activities are illegal and the expected consequences. The incentive function for public authorities concerns the creation of comfortable working conditions to attract professional workers, as well as the provision of social guarantees and protection guarantees, which will reduce the need for corrupt activities. The functions of administrative and legal regulation reflect its ability to influence relations in the field of electric power and the connection with technical sciences and economics. It should be noted that the functions are often implemented collectively, and one rule of law can perform several functions at the same time. Therefore, during the reform of the legislation in the field of electric power, it is important to preserve the unity of functions, although to detail certain aspects of their implementation, such as control over energy saving, increasing the level of communication, and service of electricity consumers.*

**Key words:** *function, administrative and legal regulation, legal relations, electric power industry, electric power.*