

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.30>

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ТА КОНТРОЛЮ У СФЕРІ СОНЯЧНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Юрах В.М.,

*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових дисциплін
та публічного управління
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0003-1705-389X
e-mail: yuraxandko@gmail.com*

Соколовський Д.В.,

*аспірант
Донецького державного університету внутрішніх справ
ORCID: 0000-0002-8251-3074
e-mail: denis1223@gmail.com*

Юрах В.М., Соколовський Д.В. Особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування.

Стаття присвячена дослідженню особливостей здійснення адміністративного нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування. Розглянуто теоретичні напрацювання вітчизняних науковців із цієї тематики, а саме: поняття нагляду та контролю. Встановлено, що «нагляд» та «контроль» не є тотожними у своїй природі, оскільки мають низку відмінностей. Так, нагляд та контроль відрізняється за метою застосування, методом здійснення та сферою застосування. Сформульовано, що нагляд у сфері сонячної енергетики означає діяльність уповноважених органів у сфері сонячної енергетики, які здійснюють спостереження за фізичними та юридичними особами, що використовують та споживають сонячну енергію для власних потреб. Натомість контролем у сфері сонячної енергетики є діяльність уповноважених органів спрямована на перевірку відповідності діяльності суб'єктів у сфері альтернативної енергетики встановленим нормам, правилам і стандартам з метою забезпечення належного виконання завдань і функцій.

Підкреслено, що попри значну роль державних органів у механізмі нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики, органи місцевого самоврядування виконують певні функції. Закон України «Про альтернативні джерела енергії» має недоліки пов'язані з відсутністю згадки про органи місцевого самоврядування та їхньою роллю у сфері відновлювальної енергетики. Попри недосконалість основного закону цієї галузі, інші нормативно-правові акти розкривають компетенцію органів місцевого самоврядування у правовідносинах пов'язаних із використанням альтернативних джерел енергії. Також недосконалість чинного законодавства не впливає на роль органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони фактично втілюють у реальність прийняті законодавчі ініціативи та норми у сфері сонячної енергетики.

Зроблено висновок, що в Україні відновлювана енергетика, особливо сонячна, набирає обертів, адже понад 55 000 домогосподарств вже обладнані сонячними електростанціями. Однак стрімкий розвиток галузі змушує законодавця плідно працювати над розробкою нормативно-правової бази та механізму нагляду. Останній, на нашу думку, має велику кількість недоліків, які повинні стати предметом досліджень у майбутньому.

Ключові слова: адміністративний нагляд, контроль, сонячна енергетика, органи місцевого самоврядування, відновлювальна енергетика.

Yurakh V.M., Sokolovskyi D.V. Peculiarities of administrative supervision and control in the field of solar energy by local governments.

The article is aimed at studying the peculiarities of administrative supervision and control in the field of solar energy by local self-government bodies. The author considers theoretical developments of domestic scholars on this topic, namely, the concepts of supervision and control. It is established that 'supervision' and 'control' are not identical in nature, since they have a number of differences. Thus, supervision and control differ in terms of their purpose, method of implementation and scope. The author formulates that supervision in the field of solar energy means the activities of authorised bodies in the field of solar energy that monitor individuals and legal entities that use and consume solar energy for their own needs. Instead, control in the field of solar energy is the activity of authorised bodies aimed at verifying compliance of the activities of entities in the field of alternative energy with the established norms, rules and standards in order to ensure the proper performance of tasks and functions.

It is emphasised that despite the significant role of state bodies in the mechanism of supervision and control in the field of solar energy, local self-government bodies perform certain functions. The Law of Ukraine 'On Alternative Energy Sources' has shortcomings related to the lack of mention of local governments and their role in the field of renewable energy. Despite the imperfection of the main law in this area, other regulatory acts disclose the competence of local governments in legal relations related to the use of alternative energy sources. Also, the imperfection of the current legislation does not affect the role of local governments, as they are the ones who actually implement the adopted legislative initiatives and regulations in the field of solar energy.

The author concludes that renewable energy, especially solar energy, is gaining momentum in Ukraine, with more than 55,000 households already equipped with solar power plants. However, the rapid development of the industry is forcing the legislator to work hard to develop a regulatory framework and a supervisory mechanism. The latter, in our opinion, has many shortcomings that should be the subject of future research in the future.

Key words: administrative supervision, control, solar energy, local governments, renewable energy.

Постановка проблеми. Відновлювальна енергетика, зокрема сонячна енергія, набирає обертів в Україні та світі. Так, станом на 2023 рік в Україні нараховували понад 55 тисячі домогосподарств із сонячними електростанціями. Позитивна динаміка спостерігається і серед громадян, які використовують сонячні станції для власних потреб, а також загальних потреб громади. Особливої актуальності набуває питання використання СЕС на об'єктах критичної інфраструктури, адже вони постійно страждають від обстрілів та інших атак Російської Федерації. Народний депутат Андрій Герус наголошує, що: «У 2023-2024 роках будуть встановлені сонячні електростанції 270 медичних закладах. Всього такі СЕС будуть змонтовані у 190 населених пунктах, на лікарнях та амбулаторіях. Близько чверті таких медзакладів разом із СЕС отримають установки по зберіганню енергії. Потужність СЕС від 7 до 100 кВт, що дозволить покривати від 20% до 70% потреб медичного закладу електроенергією та заощаджувати бюджетні кошти установи та громади. Близько 5% такої згенерованої електроенергії можна буде продавати у мережі» [4].

Такий стрімкий розвиток галузі повинен супроводжуватись формуванням нормативно-правової бази та формуванням механізму нагляду та контролю. На разі законодавець здійснює роботу над новими нормативно-правовими актами, проте нагляд та контроль, зокрема з боку органів місцевого самоврядування, залишається недопрацьованим питанням.

Мета дослідження. Метою дослідження є розкрити особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування.

Стан опрацювання проблематики. Над проблематикою у сфері сонячної енергетики працювали Молдованов Д.В., Губрієнко О.М., Штода Д.О., Тімашов В.О., Журавель Я.В., Литвин Н.А., Яра О.С. та інші. Проте їхні праці акцентують увагу на законодавчих та фінансових аспектах розвитку відновлювальної енергетики в Україні, тим самим ігноруючи адміністративно-правові особливості цієї галузі.

Виклад основного матеріалу. Для розгляду особливостей здійснення нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування розглянемо відмінності двох юридичних явищ «нагляд» та контроль. Дослідженню понять «нагляд» та «контроль» присвячено численні праці науковців адміністративного права та публічного адміністрування, але це не допо-

могло сформулювати єдину думку щодо природи наведених явищ. Звернемо увагу на думки деяких дослідників з цього приводу.

Так, Л.В. Сорока зазначає, що контроль і нагляд є елементами «системи державних гарантій та являють собою комплекс правових, організаційних, інформаційно-інспекційних заходів, що проводяться уповноваженими органами влади для виявлення, припинення та запобігання порушень правил здійснення суб'єктами господарювання з метою забезпечення якісної та безпечної діяльності, захисту інтересів осіб, суспільства й держави, безпеки навколишнього природного середовища» [11, с. 173]. Тобто авторка ототожнює наведені явища, адже ті виконують єдину функцію.

Натомість О.М. Жук стосовно організації контролю надає принципи здійснення державного контролю: адресність, ефективність та законність. Встановлено, що інструментами контролю та забезпечення належного функціонування системи соціального захисту є: моніторинг, контроль (нагляд), верифікація, аудит, інспектування, оцінювання якості та ефективності надання соціальних послуг» [3, с. 173]. У наведеному визначенні автор визначає нагляд, як елемент системи контролю, таким чином називає «контроль» більш ширшим поняттям.

Т.П. Мінка попри наведені вище тези відокремлює явища нагляд та контроль. На її думку, нагляд представляє собою систему управлінських дій та заходів, спрямованих на здійснення спостереження за виконанням встановлених законом норм, правил, вимог або умов. Мета нагляду полягає в забезпеченні додержання законності, захисті прав і законних інтересів громадян, а також забезпеченні відповідності діяльності суб'єктів права встановленим стандартам і вимогам [5, с. 309].

Що стосується контролю, то вона визначає його, як: «діяльність уповноважених органів або посадових осіб, спрямована на перевірку відповідності діяльності суб'єктів встановленим нормам, правилам і стандартам з метою забезпечення належного виконання завдань і функцій». Попри те, що Т.П. Мінка визначає спільні риси між наглядом та контролем, наголошує на тому, що ці явища не можна ототожнювати. Основними відмінностями між наглядом та контролем є:

1) мета застосування: нагляд має профілактичний характер і спрямований на запобігання порушенням, тоді як контроль спрямований на перевірку відповідності діяльності суб'єктів встановленим нормам.

2) методи здійснення: нагляд включає систематичне спостереження і аналіз, тоді як контроль передбачає регулярну перевірку і моніторинг.

3) сфера застосування: нагляд здійснюється з метою забезпечення загальної законності, тоді як контроль спрямований на забезпечення належного виконання конкретних завдань і функцій [5, с. 309].

Тобто, нагляд у сфері сонячної енергетики означає діяльність уповноважених органів у сфері сонячної енергетики, які здійснюють спостереження за фізичними та юридичними особами, що використовують та споживають сонячну енергію для власних потреб. Натомість контролем у сфері сонячної енергетики є діяльність уповноважених органів, спрямована на перевірку відповідності діяльності суб'єктів у сфері альтернативної енергетики встановленим нормам, правилам і стандартам з метою забезпечення належного виконання завдань і функцій.

При використанні терміну «суб'єкт у сфері альтернативної енергетики» ми посилаємось на бачення Д.В. Молдованова, який вважає, що це: «господарюючий суб'єкт, незалежно від його відомчої належності та форми власності, який здійснює господарську діяльність з генерації, передачі або споживання електроенергії виробленої з альтернативних джерел» [6, с. 87–89].

Такі суб'єкти контролюють відповідні уповноважені органи у сфері сонячної енергетики, які мають різну компетенцію. О.М. Губрієнко доречно виділяє суб'єктів державного управління електроенергетикою за критерієм компетенції відповідних суб'єктів:

1) органи безпосереднього державного управління електроенергетикою (вищі органи державної влади, що реалізують загальні засади державної політики в галузі електроенергетики; центральні органи виконавчої влади, які реалізують державну політику в економічній сфері загалом та в енергетичній галузі зокрема; спеціалізовані органи галузевої компетенції, які реалізують управлінські функції в електроенергетичній галузі; спеціалізовані органи функціональної компетенції; органи предметної компетенції);

2) органи, діяльність яких пов'язана із управлінням електроенергетикою [2, с. 11].

Органи місцевого самоврядування слід віднести до другої групи. Адже відповідно до ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування» це гарантоване державою право та реальна здат-

ність територіальної громади, жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст [8].

Лютий 2022 року став суттєвим викликом для системи місцевого самоврядування України, адже тоді вона перебувала на завершальному етапі масштабної реформи децентралізації. Ця реформа розпочалась ще у 2014 році та мала вагомий вплив на спроможність місцевого самоврядування ефективно реагувати на виклики воєнного часу та забезпечувати стійкість громад в умовах кризи. Децентралізація мала на меті передачу значних повноважень та ресурсів від центральних органів влади до місцевих громад, що повинно було створити підґрунтя для формування самодостатніх територіальних одиниць з розширеними можливостями самоврядування. Такі зміни допомогли би місцевому самоврядуванню (ОМС) оперативніше та гнучко реагувати на нові виклики, що постали з початком повномасштабної війни. Зокрема, розширені фінансові можливості та управлінська автономія дали змогу громадам швидко мобілізувати ресурси для вирішення нагальних проблем, пов'язаних з безпекою, соціальним захистом та підтримкою критичної інфраструктури [12, с. 161].

Тож попри значну роль державних органів у механізмі нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики, органи місцевого самоврядування виконують певні функції. На нашу думку, Закон України «Про альтернативні джерела енергії» має недоліки пов'язані з відсутністю згадки про органи місцевого самоврядування та їхньою роллю у сфері відновлювальної енергетики. Попри недосконалість основного закону цієї галузі, інші нормативно-правові акти розкривають компетенцію органів місцевого самоврядування у правовідносинах пов'язаних із використанням альтернативних джерел енергії.

Наприклад, у ст. 10 Закону України «Про ринок електричної енергії» до повноважень органів місцевого самоврядування у відносинах із суб'єктами електроенергетики належить:

- 1) погодження питань розміщення на підпорядкованій їм території об'єктів електроенергетики виходячи з інтересів територіальної громади;
- 2) участь у розробленні планів розвитку систем розподілу електричної енергії на підпорядкованій їм території;
- 3) участь у розробленні і реалізації системи заходів щодо роботи об'єктів електроенергетики у разі виникнення надзвичайної ситуації в ОЕС України;
- 4) сприяння розвитку електроенергетики в регіоні [9].

Натомість у Законі України «Про теплопостачання», стаття 13 закріплює такі повноваження органів місцевого самоврядування, як: щоквартальне оприлюднення встановлених для всіх категорій споживачів тарифів на теплову енергію, що виробляється на установках з використанням альтернативних джерел енергії (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій, атомних електростанцій та когенераційних установок); перегляд за власною ініціативою та/або за зверненням суб'єкта господарювання тарифів на теплову енергію, що виробляється на установках з використанням альтернативних джерел енергії (крім теплоелектроцентралей, теплоелектростанцій, атомних електростанцій та когенераційних установок), але не більше одного разу на квартал [10].

Також органи місцевого самоврядування залучаються до процесу добору земельних ділянок для будівництва об'єктів відновлювальної енергетики, які пропонуються на аукціон з розподілу квоти підтримки, згідно з Порядком проведення аукціонів з розподілу квоти підтримки, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 р. № 1175 [7].

Попри ігнорування органів місцевого самоврядування у Законі України «Про альтернативні джерела енергії» вони щодня стикаються з сонячною енергетикою на місцях. Відновлювальна енергетика залишається новою галузю для України, тому породжує низку викликів для усіх суб'єктів управління та нагляду. Основним викликом для представників органів місцевого самоврядування є розуміння документів, розроблених урядом та переданих для виконання на локальний рівень. ОМС є фактично практиками, які втілюють прийняті законодавчі ініціативи та норми. Тому критично важливо залучати посадовців органів місцевого самоврядування до напрацювання необхідних законодавчих ініціатив та успішної реалізації майбутніх нормативно-правових актів [4].

Для досягнення цілей будь-яких законодавчих нововведень на місцевому рівні, необхідно довести до громад їхню сутність та надати чітке розуміння їхнього практичного застосування. Деякі механізми, через їхню комплексність та порядок фіксації у законах, залишаються закритими для ОМС чи не використовуються ними в повній мірі. Натомість письмові або усні роз'яснення в межах, наприклад, спеціалізованих заходів від Міненерго чи НКРЕКП могли б значно поліпшити ситуацію із застосуванням усіх інструментів підтримки чи стимулювання розвитку відновлюваної енергетики на місцях. Такі роз'яснення зняли навантаження з центральних органів влади, яким не потрібно було б надавати повторно інформацію та пояснювати значення певних норм. Тому вважаємо проведення роз'яснювальних заходів для органів місцевого самоврядування у сфері відновлювальної енергетики, зокрема сонячною, вдалим рішенням для подальшого розвитку галузі в цілому [4].

Залучення місцевих органів до розбудови сонячної енергетики в Україні має велике значення, оскільки це сприяє відбудові держави. Проєкт USAID «ГОВЕРЛА» акцентує, що на етапі відновлення економіки 2023–2025 роки в плані ставиться завдання запровадження та забезпечення постійного вдосконалення системи енергетичного менеджменту на державному і муніципальному рівні, а також на підприємствах, зокрема відповідно до вимог стандартів та міжнародних угод – Підвищення енергоефективності в секторі будівель на 13% (шляхом відбудови зруйнованих будівель до рівня NZEB та термомодернізації найбільш енерговитратних будівель [1].

Децентралізація надає органам місцевого самоврядування нові повноваження та ресурси, проте увага на місцях повинна бути зосереджена на пріоритетному напрямку енергоефективності. Основою для впровадження енергоефективності в муніципальних будівлях має стати інвентаризація та створення відповідної бази даних принаймні з базовими технічними та енергетичними параметрами. На основі цієї бази даних будівлі мають бути пріоритезовані, розроблені відповідні плани заходів і програми щодо їхньої реновації, представникам ОМС бажано пройти навчання щодо запровадження енергоменеджменту в громадах [1].

Висновки. В Україні відновлювана енергетика, особливо сонячна, набирає обертів, адже понад 55 000 домогосподарств вже обладнані сонячними електростанціями. Однак стрімкий розвиток галузі змушує законодавця плідно працювати над розробкою нормативно-правової бази та механізму нагляду. Останній, на нашу думку, має велику кількість недоліків, які повинні стати предметом майбутніх досліджень у майбутньому. Натомість нагляд у сфері сонячної енергетики означає діяльність уповноважених органів у сфері сонячної енергетики, які здійснюють спостереження за фізичними та юридичними особами, що використовують та споживають сонячну енергію для власних потреб. Натомість контролем у сфері сонячної енергетики є діяльність уповноважених органів спрямована на перевірку відповідності діяльності суб'єктів у сфері альтернативної енергетики встановленим нормам, правилам і стандартам з метою забезпечення належного виконання завдань і функцій.

Органи місцевого самоврядування не мають чіткого переліку повноважень відповідно до Закону України «Про альтернативні джерела енергії», що потребує належного обговорення та доопрацювання. Проте недосконалість чинного законодавства на впливає на роль органів місцевого самоврядування, оскільки саме вони фактично втілюють у реальність прийняті законодавчі ініціативи та норми у сфері сонячної енергетики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Впровадження енергоефективних заходів у громадах – рекомендації від Проєкту USAID «ГОВЕРЛА». *Децентралізація*. URL: <https://decentralization.ua/en/news/15441>.
2. Губрієнко О.М. Організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2006. 20 с.
3. Жук О.М. Організаційно-правові засади контролю в системі соціального забезпечення в Україні на сучасному етапі. *Економічний форум*. 2021. № 1(2). С. 147–154.
4. Зелене відновлення і декарбонізація: роль громад в посиленні енергобезпеки та енергетичному переході. *Енергетичний Перехід*. URL: <https://energytransition.in.ua/zelenevidnovlennia-i-dekarbonizatsiia-rol-hromad-v-posylenni-enerhobezpeky-ta-enerhetychnomu-perekhodi>.

5. Мінка Т.П. Теоретико-правова природа понять нагляду та контролю і їх співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2024. Том 2, № 83. С. 307–310.
6. Молдованов Д.В. Фінансово-правове забезпечення державної політики у сфері альтернативної енергетики : дисертація доктора філософії: 081 «Право». Х., 2020. 238 с.
7. Про запровадження конкурентних умов стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії: постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2019 р. № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2019-%D0%BF#Text>.
8. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n3>.
9. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#n3>.
10. Про теплопостачання: Закон України від 02.06.2005 р. № 2633-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2633-15#n164>.
11. Сорока Л.В. Державний нагляд і контроль як основа адміністративно-правового забезпечення та реалізації державних гарантій. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки.* 2020. Том 31 (70). № 4. С. 173–177.
12. Швидюк С. Роль місцевого самоврядування в підвищенні стійкості громад України в умовах війни. *ЄС-східне партнерство: майбутні шляхи активізації спільних ініціатив академічних та громадських спільнот в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 6-7 червня. 2024 р.* С. 160–168.