

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2025.2.27>

**Дараганова Н. В.,**

доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри адміністративного, фінансового  
та інформаційного права  
Державного торговельно-економічного університету

## **НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРАХ ЕНЕРГЕТИКИ ТА КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ – СУБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОВЛЮВАНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ**

**Анотація.** Дослідження актуальних, але й досі малодосліджених у національній юридичній науці питань, пов'язаних з категорією «відновлювана енергетика», представляє не лише теоретичний, але й практичний інтерес. Ця стаття досліджує роль та значимість для сфери відновлюваної енергетики такого суб'єкта як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП).

З'ясовано, що перехід національної енергетики на відновлювані джерела має якісно суттєві переваги, порівняно з використанням традиційних джерел енергії: збереження невідновлюваних видів палива; уповільнення зміни клімату та зменшення кількості пов'язаних із цим несприятливих природних явищ; збільшення тривалості життя людини; відкриття нових підприємств та створення нових робочих місць. Установлено, що закріплення правового статусу НКРЕКП відповідає сучасному європейському підходу щодо визначення правового статусу такого органу державного регулювання у сфері енергетики та сприяє: 1) створенню передумов для стабільного державного регулюючого впливу на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері енергетики, зокрема й у сфері відновлюваної енергетики; 2) виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством.

Запропоновано всі функції та повноваження НКРЕКП поділити на дві основні групи: загальні – тобто ті, що стосуються всіх суб'єктів у сфері енергетики та комунальних послуг, та спеціальні, – тобто ті, що визначають роль цієї комісії у певних напрямках/сферах енергетики. У сфері відновлюваної енергетики повноваження НКРЕКП стосуються: забезпечення функціонування реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії та видачі гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, та інтеграції реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, з реєстрами країн Енергетичного Співтовариства, Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку.

**Ключові слова:** відновлювана енергетика, адміністративно-правове регулювання, суб'єкт адміністративно-правового регулювання, адміністративне право.

### **Daraganova N. V. National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities – subject of administrative and legal regulation of renewable energy**

**Abstract.** The study of relevant, but still little-studied in national legal science, issues related to the category of «renewable energy» is of not only theoretical, but also practical interest. This article examines the role and significance for the field of renewable energy of such an entity as the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities (abbreviated as NKREKP).

It was found that the transition of the national energy sector to renewables has significant qualitative advantages, thanks to the use of traditional energy sources: preservation of non-renewable fuel sources; slowing down climate change and reducing the number of adverse natural phenomena associated with it; increasing human life expectancy; opening new enterprises and creating new jobs. It has been established that the consolidation of the legal status of the NKREKP corresponds to the modern approach to determining the legal status of such a European state regulatory body in the energy and service sectors: 1) prerequisites have been created for stable state regulation of the impact on the activities of natural monopolies in the energy sector, including in the field of renewable energy; 2) Ukraine's fulfillment of its international obligations to the Energy Community.

It is proposed to divide all functions and powers of the NKREKP into two main groups: general – that is, those that concern all entities in the energy and utilities sector, and special – that is, those that determine the role of this commission in certain areas/spheres of energy. In the field of renewable energy, the powers of the NKREKP relate to: ensuring the functioning of the register of guarantees of origin of electricity generated from renewable energy sources and issuing guarantees of origin of electricity generated from renewable energy sources, and integrating the register of guarantees of origin of electricity generated from renewable energy sources with the registers of the countries of the Energy Community, the European Union and the Organization for Economic Cooperation and Development.

**Key words:** *renewable energy, administrative and legal regulation, subject of administrative and legal regulation, administrative law.*

### **Актуальність проблеми дослідження.**

Гармонізація національного законодавства у сфері енергетики з європейським, у тому числі й з питань відновлюваної енергетики, є одним із сучасних пріоритетних завдань нашої країни. Енергетична незалежність України повністю залежить від того, як швидко наша країна зможе переорієнтувати свою енергетичну систему на відповідність до енергосистем ЄС, зокрема й у сфері відновлюваної енергетики.

Перехід національної енергетики на відновлювані джерела насправді має якісно суттєві переваги, порівняно з використанням традиційних джерел енергії. Погоджуємося, що до таких переваг слід віднести насамперед такі: по-перше, збереження невідновлюваних видів палива (перехід на відновлювану енергетику дозволяє подовжити/зберегти строк використання невідновлюваних джерел енергії); по-друге, відновлювана енергетика сприяє уповільненню зміни клімату та зменшенню кількості пов'язаних із цим несприятливих природних явищ. Використання відновлюваних джерел енергії, порівняно з традиційними видами палива, створює набагато менший вуглецевий слід, отже, й уповільнює зміни клімату землі (саме вуглецевий слід є індикатором виміру впливу людської діяльності на кліматичні зміни); по-третє, відновлювана енергетика та скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферу сприяє збільшенню тривалості життя людини (за підрахунками фахівців до 7 млн життів щорічно); по-четверте, відновлювана енергетика сприяє відкриттю нових підприємств з цього напрямку, що, відповідно впливає й на створення нових робочих місць [1].

Особливого значення питання правового та адміністративно-правового регулювання

такої сфери, як відновлювана енергетика, набувають нині, у зв'язку з військовою агресією російської федерації проти України, яка призвела до чисельних руйнувань об'єктів галузі традиційної енергетики. Зазначене вплинуло на те, що питання, пов'язані із забезпеченням енергетичної безпеки та незалежності стали предметом розгляду фахівцями різних галузей науки (і економістами, і енергетиками, і страхувальниками тощо). Не залишилися осторонь й юристи, які, з погляду права, як основного регулятора суспільних відносин, розглядають різні аспекти правового, зокрема й адміністративно-правового регулювання сфери відновлюваної енергетики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед наукових досліджень, присвячених правовим аспектам відновлюваної енергетики та проведених за останній період часу, доцільно відзначити роботи таких науковців, як: І. І. Григорецька, що розглянула питання європейського та українського підходу правового регулювання відновлювальної енергетики [2, с. 7-15]; В. С. Грачук, який установив роль державних органів у регулюванні відновлюваної енергетики: законодавчі та адміністративні інструменти [3]; В. М. Юрах, Д. В. Соколовський, що розглянули особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування [4]; І. І. Дороніна, яка розкрила питання правового забезпечення відновлюваної енергетики та особливостей формування механізмів державного регулювання розвитку відновлюваної енергетики [5, 6].

**Постановка мети та завдань дослідження.** Проте «все тече, все змінюється». І на сьогодні постають нові проблеми і питання правового регулювання забез-

печення розвитку відновлюваної енергетики в Україні, зокрема і питання, пов'язані з адміністративно-правовим регулюванням у сферах енергетики та комунальних послуг та, у зв'язку з цим виокремлення ролі та значення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) – одного з провідних суб'єктів адміністративно-правового регулювання відновлюваної енергетики. Для виконання поставленої мети були реалізовані такі завдання: 1) проаналізовано значення розгляду питань правового та адміністративно-правового регулювання такої сфери, як відновлювана енергетика; 2) досліджено законодавство у сфері адміністративно-правового регулювання відновлюваної енергетики; 3) розглянуто повноваження НКРЕКП та запропоновано всі функції та повноваження НКРЕКП поділити на дві основні групи: загальні та спеціальні, – до останніх належать і повноваження НКРЕКП у сфері відновлюваної енергетики.

**Результати дослідження.** Зазначимо, що категорія «правове регулювання» є однією з засадничих категорій права (саме слово «регулювати», від лат. слова «regulo» – тобто впорядковую, означає упорядковувати, вносити порядок, систему у якусь діяльність [7, с. 574–575]). Як визначили Ю. С. Шемшученко та С. В. Бобровник «правове регулювання є одним з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави» [8, с. 40–41]. Аналогічно розглядають поняття «адміністративно-правове регулювання» й учені-адміністративісти. Їх узагальнену позицію, вважаємо, можна звести до такого узагальненого формулювання – під терміном «адміністративно-правове регулювання» розуміють цілеспрямований вплив норм адміністративного права на адміністративно-правові відносини з метою упорядкування останніх за допомогою відповідних (іноді доволі стандартизованих, іноді доволі специфічних) адміністративно-правових засобів.

Відповідно, що саме з такого ракурсу і здійснюємо розгляд повноважень НКРЕКП, як одного із суб'єктів адміністративного права,

поведінка якого підпадає під дію норм адміністративного права: 1) вона встановлена нормами адміністративного права; 2) НКРЕКП здатна вступати в адміністративно-правові відносини; 3) НКРЕКП наділена відповідними, встановленими адміністративним законодавством правами, обов'язками, повноваженнями, за порушення яких встановлена та застосовується адміністративна відповідальність.

Зазначимо, НКРЕКП було утворено згідно з Указом Президента України від 27 серпня 2014 року № 694 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [9], на виконання Законів України «Про ринок електричної енергії» [10], «Про природні монополії» [11], «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [12]. У вересні 2014 року було затверджено «Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [13], згідно з яким НКРЕКП було визнано як орган державного регулювання діяльності у сферах енергетики та комунальних послуг.

На сьогодні НКРЕКП є постійно діючим центральним органом виконавчої влади, що має спеціальний статус. При цьому особливості цього спеціального статусу НКРЕКП обумовлені насамперед специфічними завданнями та також повноваженнями цього органу, що визначені Законом України від 22 вересня 2016 року «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [14]. Специфіка правового статусу НКРЕКП також обумовлена й іншими нормативно-правовими актами, насамперед Законами України: «Про природні монополії», «Про ринок електричної енергії», «Про альтернативні джерела енергії» [15] тощо, в яких частково урегульовано питання адміністративно-правового регулювання діяльності НКРЕКП.

З урахуванням аналізу норм базового для НКРЕКП Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», можна стверджувати, що закріплення правового статусу НКРЕКП, а також повноважень

цієї комісії, відповідає сучасному європейському підходу до визначення правового статусу такого органу державного регулювання у сфері енергетики та сприяє: 1) створенню передумов для стабільного державного регулюючого впливу на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері енергетики, зокрема й у сфері відновлюваної енергетики; 2) виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством.

Зокрема встановлено, що НКРЕКП – це юридична особа публічного права, що має відокремлене майно (є державною власністю) та рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів. Це колегіальний орган, що здійснює державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Роботу НКРЕКП забезпечують його центральний апарат, а також його територіальні органи.

Серед основних завдань НКРЕКП (установлених статтею 3 вказаного вище закону), зокрема таких, як «забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг; сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів; сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками інших держав, зокрема в рамках Енергетичного Співтовариства, співпраці з Радою регуляторів Енергетичного Співтовариства, Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав» тощо є і завдання, напряду пов'язані зі сферою відновлюваної енергетики. Так, пунктом 7 цієї статті встановлено, що комісія має здійснювати «сприяння впровадженню заходів з енергоефективності, збільшенню частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захисту навколишнього природного середовища».

Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання

у сферах енергетики та комунальних послуг», стаття 5, встановлені гарантії здійснення повноважень НКРЕКП, що дозволяє комісії діяти самостійно (у межах, визначених законом), а вказівки, розпорядження, доручення від органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, суб'єктів господарювання, політичних партій тощо, що обмежують повноваження членів та посадових осіб НКРЕКП, розцінювати, як «незаконний вплив». Більше того, частиною третьою статті 5 встановлена норма, що рішення НКРЕКП не підлягають погодженню органами державної влади, крім окремих випадків, що передбачено вказаним законом.

Основною формою роботи НКРЕКП є засідання, які проводяться у формі відкритих слухань на яких розглядаються всі питання, що належать до повноважень НКРЕКП (крім тих, що включають таємну інформацію). Порядок організації роботи комісії, у тому числі й щодо проведення засідань, визначається регламентом та підлягає оприлюдненню на його офіційному веб-сайті.

На своїх засіданнях НКРЕКП має право: 1) розглядати та приймати рішення з питань, що належать до її компетенції; 2) розглядати та схвалювати проекти актів законодавства, пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сферах енергетики та комунальних послуг; 3) приймати відповідні нормативно-правові акти; 4) затверджувати щорічний звіт; 5) затверджувати регламент; 6) розглядати справи про адміністративні правопорушення; 7) розглядати справи щодо видачі ліцензій та дотримання суб'єктами господарювання ліцензійних умов, а також щодо застосування санкцій за порушення ліцензійних умов та законодавства з питань державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій та суміжних ринків; 8) розглядати справи щодо зловживань та інших порушень на оптовому енергетичному ринку (частина четверта статті 14 зазначеного вище закону).

Всі функції та повноваження НКРЕКП, вважаємо, можна поділити на загальні – тобто ті, що стосуються всіх суб'єктів у сфері енергетики та комунальних послуг, та спеціальні, – тобто ті, що визначають роль цієї комісії у певних напрямках/сферах енергетики.

Так у сфері відновлюваної енергетики повноваження НКРЕКП стосуються: забезпечення функціонування реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії та видачі гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, а також інтеграцію реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, з реєстрами країн Енергетичного Співтовариства, Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку. Зокрема, 14 серпня 2024 р. НКРЕКП прийняла постанову № 1475 з якої веде облік процес створення облікових записів та реєстрації користувачів й генеруючих установок у реєстрі гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії (станом на жовтень 2024 р. в цьому реєстрі було створено більше як 900 облікових записів) [16].

Також до повноважень з НКРЕКП належить і здійснення моніторингу за функціонуванням ринків у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема і щодо виконання операторами умов про доступ до мереж нових учасників ринків електричної енергії, у тому числі й виробників електричної енергії з відновлюваних джерел енергії.

Показовим щодо зростання значення відновлюваної енергетики та ролі НКРЕКП у зв'язку з діяльністю у цій сфері є схвалення 22 квітня 2025 року на засіданні комісії проекту Закону України «Про внесення змін до статті 9<sup>7</sup> Закону України «Про альтернативні джерела енергії». Цей проект був розроблений з метою удосконалення законодавчої бази щодо гарантій походження електроенергії, виробленої з відновлюваних джерел та створення умов для розширення попиту на українські гарантії походження, а запропоновані у ньому положення передбачають зміни, що сприятимуть поліпшенню стану у сфері відновлюваної енергетики, зокрема: «1) запровадження принципу взаємності при визнанні гарантій походження електроенергії, виданих державами-членами ЄС та договірними сторонами Енергетичного Співтовариства; 2) визнання гарантій, виданих іншими країнами, лише за умови їх визна-

ння з боку ЄС та/або Енергетичного Співтовариства; 3) надання НКРЕКП повноважень щодо затвердження та оновлення протоколу домену України – документа, який регулює функціонування реєстру гарантій походження згідно з вимогами Асоціації організмітетів (AIB); 4) уточнення вимог щодо розкриття інформації про походження електроенергії з використанням річного залишкового енергетичного міксу (Residual Energy Mix)» [17].

**Висновки.** З'ясовано, що перехід національної енергетики на відновлювані джерела має якісно суттєві переваги, порівняно з використанням традиційних джерел енергії: збереження невідновлюваних видів палива; відновлювана енергетика сприяє уповільненню зміни клімату та зменшенню кількості пов'язаних із цим несприятливих природних явищ; відновлювана енергетика та скорочення викидів забруднюючих речовин в атмосферу сприяє збільшенню тривалості життя людини; відновлювана енергетика сприяє відкриттю нових підприємств та впливає на створення нових робочих місць.

Установлено, що закріплення правового статусу НКРЕКП відповідає сучасному європейському підходу щодо визначення правового статусу такого органу державного регулювання у сфері енергетики та сприяє: 1) створенню передумов для стабільного державного регулюючого впливу на діяльність суб'єктів природних монополій у сфері енергетики, зокрема й у сфері відновлюваної енергетики; 2) виконанню Україною своїх міжнародних зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством.

Запропоновано всі функції та повноваження НКРЕКП поділити на дві основні групи: загальні – тобто ті, що стосуються всіх суб'єктів у сфері енергетики та комунальних послуг, та спеціальні, – тобто ті, що визначають роль цієї комісії у певних напрямках/сферах енергетики. У сфері відновлюваної енергетики повноваження НКРЕКП стосуються: забезпечення функціонування реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії та видачі гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних

джерел енергії, та інтеграції реєстру гарантій походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії, з реєстрами

країн Енергетичного Співтовариства, Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Михайлова Л. М., Семенишина І. В., Шпатакова О. Л. Зелена енергетика як чинник енергетичної незалежності України. *Економіка та суспільство*. 2023. Випуск № 47. URL: <https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/2090/2018>.
2. Григорєцька І. І. Правове регулювання відновлювальної енергетики: європейський та український підходи. *Морська безпека та оборона*. 2023. № 1. С. 7–15.
3. Грачук В. С. Роль державних органів у регулюванні відновлюваної енергетики: законодавчі та адміністративні інструменти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 11. С. 69–73. URL: [http://lsej.org.ua/11\\_2024/14.pdf](http://lsej.org.ua/11_2024/14.pdf).
4. Юрах В. М., Соколовський Д. В. Особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю у сфері сонячної енергетики органами місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. Серія ПРАВО. Випуск 85: частина 3. С. 193–198.
5. Дороніна І.І. Механізми державного регулювання розвитку відновлюваної енергетики: світові тенденції та українські реалії. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4. С. 25–32.
6. Дороніна І.І. Нормативно-правове забезпечення розвитку відновлюваної енергетики в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020, вип. 1(44).
7. Мельничук О. С. Регулювати. Словник іншомовних слів / за ред. чл.-кор. АН УССР О. С. Мельничука. Київ: Головна редакція УРЕ, 1974. С. 574–575.
8. Шемшученко Ю. С., Бобровник С. В. Правове регулювання. *Юрид. енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.* Київ: Укр. енциклопедія, 2003. Т. 5. С. 40–41.
9. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 27 серпня 2014 року № 694. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/6942014-17595>.
10. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>.
11. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 року № 1682-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-14#Text>.
12. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 9 липня 2010 року № 2479-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2479-17#Text>.
13. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: затверджене Указом Президента України від 10 вересня 2014 року № 715/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715/2014#Text>.
14. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>.
15. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 року № 555-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15#Text>.
16. НКРЕКП видала перші гарантії походження електричної енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії. Опубліковано 04 жовтня 2024 р. URL: <https://www.nerc.gov.ua/news/nkrekp-vidala-pershi-garantiyi-pohodzhennya-elektrichnoyi-energiyi-viroblenoyi-z-vidnovlyuvanih-dzherel-energiyi>.
17. НКРЕКП створює умови для розширення попиту на українські гарантії походження електроенергії. Опубліковано 23 квітня 2025 року. URL: <https://www.nerc.gov.ua/news/nkrekp-stvoryuye-umovi-dlya-rozshirennya-popitu-na-ukrayinski-garantiyi-pohodzhennya-elektroenergiyi>.