

УДК 342.9: 35.078.3:622.33(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v3.2025.13>

В. В. Чуднов
orcid.org/0009-0006-6481-1373
аспірант

Київського університету інтелектуальної власності та права

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ РИНКУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

Вступ. Проблематика ліцензування у сфері господарської діяльності є актуальною в умовах трансформації публічного адміністрування в Україні. Успішне формування та реалізація державної політики у ключових сферах суспільного життя – енергетиці, освіті, охороні здоров'я тощо – значною мірою залежить від ефективності застосування механізму ліцензування як правового інструменту впливу на суб'єктів господарювання. З огляду на інтеграційні процеси України до Європейського Союзу, питання гармонізації національного законодавства із європейськими нормами, зокрема у частині дозвільної діяльності, набуває особливого значення.

У сучасному правовому полі ліцензія розглядається не лише як адміністративний дозвіл, а як правовий інструмент реалізації публічної функції держави, що забезпечує баланс між інтересами приватного сектору та суспільною безпекою. Саме через ліцензійні процедури встановлюються правові межі дозволеної господарської активності у сферах із підвищеним рівнем ризику, що передбачає наявність високих стандартів якості, безпеки, професійної етики та державного контролю. Це підкреслює необхідність системного підходу до аналізу правового регулювання ліцензування як елемента адміністративного механізму.

Особливої актуальності набуває дослідження специфіки ліцензування у галузях, що мають стратегічне значення для держави, зокрема на ринку природного газу. Застосування спеціального правового режиму в цій сфері демонструє приклад розмежування загального та галузевого законодавства, коли публічне адміністрування здійснюється в межах особливої процедури, узгодженої з міжнародними стандартами та вимогами енергетичної безпеки. Відповідно, формування ефективного механізму ліцензування вимагає чітко визначеної компетенції регуляторних органів, дотримання принципу законності та прозорості, а також забезпечення належного адміністративного провадження.

У цьому контексті дослідження сутності, функцій та правових основ ліцензування як інструменту публічного адміністрування має не лише теоретичне, а й прикладне значення. Аналіз сучасних підходів до ліцензування в Україні, зіставлення

їх із європейськими моделями, виявлення нормативних прогалин і колізій, а також узагальнення практики застосування – усе це сприяє розробці концептуальних засад удосконалення законодавства у сфері дозвільної діяльності, підвищенню ефективності державного регулювання та формуванню сприятливого правового середовища для розвитку підприємництва.

Огляд останніх досліджень. До певних аспектів публічного адміністрування ринку природного газу в Україні звертали свою увагу вітчизняні вчені Р. Ахметов, Ю. Барабаш, А. Берлач, О. Бориславська, О. Буханевич, П. Діхтієвський, В. М. Венгер, В. Галунько, О. Гулак, В. Іщенко, М. І. Козюбра, Ю. А. Козюбра, С. В. Курченко, А. Мелешевич, Н. Оніщенко, Е. Онацький, Я. Оронін, І. Подрез-Ряполова, Л. Радченко, О. Ситников, Ю. А. Слюсаренко, А. Сироватка, С. Стеценко, С. Чорний, Р. Чечуліна, О. Зайчук та ін. Проте, вони свої зусилля зосереджували не безпосередньо на предметі нашого аналізу, а на більш загальних чи спеціальних викликах.

Мета статті полягає в тому на основі теорії адміністративного права та діючого законодавства виявити та узагальнити правову природу ліцензування як інструменту публічного адміністрування на ринку природного газу в Україні.

Виклад основних положень. Поняття «ліцензія», означає дозвіл, що надається державними органами на право торговельного та іншого обміну між країнами, а також дозвіл на право використання чого-небудь. У широкому юридичному розумінні це поняття має значно глибший зміст і виступає одним із центральних інструментів правового регулювання господарської діяльності, державного нагляду та публічного адміністрування [1].

Згідно з теоретичними підходами, ліцензування постає як особлива форма юридичного регулювання, в якій поєднуються елементи дозвільної системи, адміністративного контролю та юридичного обмеження свободи підприємницької діяльності в інтересах публічного порядку. Ліцензія як індивідуальний адміністративний акт є проявом імперативного методу правового регулювання, оскільки надається за рішенням уповноваженого державного органу, без права її автоматичного одержання суб'єктом господарювання. Теоретично

ліцензування розглядається як інструмент реалізації публічної функції держави – забезпечення безпеки, правопорядку, охорони здоров'я, довкілля, дотримання стандартів якості продукції та послуг. З точки зору юридичної техніки, ліцензійні умови – це кодифікований набір нормативних вимог, які надають юридичну визначеність правовідносинам між державою та підприємцем [2].

У науковій праці А. Баженової докладно проаналізовано зміст Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Наголошується на ключовому зрушенні у підході до публічного адміністрування у сфері господарської діяльності: спрощенні ліцензійних процедур, переході до електронного документообігу, а також зменшенні кількості видів діяльності, що потребують ліцензії. Ці кроки оцінюються як елемент стратегії дерегуляції, що покликана знизити адміністративне навантаження на бізнес. Проте авторка обґрунтовано вказує на недосконалість критеріїв визначення ліцензованих видів діяльності, що створює ризики довільного втручання з боку органів публічної влади без належної правової визначеності. Критичний аспект статті полягає в оцінці законодавчої техніки, яка, попри позитивні новели, зберігає значні недоліки. Зокрема, йдеться про неузгодженість назв статей із їх змістом, відсутність переліку підстав для переоформлення ліцензії та неточне структурування положень щодо повноважень органів ліцензування. Підкреслюється необхідності вирішення розбіжностей між положеннями спеціальних законів і нормами загального закону про ліцензування [3].

Так як відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», діяльність на ринку природного газу не підлягає ліцензуванню за загальним порядком [4]. Натомість, вона регулюється спеціальними законами, зокрема законами України «Про ринок природного газу» та «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Відповідно до Закону України «Про ринок природного газу», публічне адміністрування ліцензування у цьому секторі є ключовим інструментом правового забезпечення доступу до ринку та гарантування стандартів безпеки, якості послуг і дотримання публічних інтересів. Господарська діяльність, пов'язана з транспортуванням, розподілом, зберіганням, наданням послуг установки LNG та постачанням природного газу, допускається лише за наявності ліцензії, яку видає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Ліцензування в цьому секторі віднесено до категорії спеціального режиму, що не підпадає під дію загального Закону № 222-VIII, а здійснюється виключно

згідно з нормативними актами. Нормативна особливість полягає у залученні міжнародного чинника, а саме: ліцензійні умови затверджуються НКРЕКП після консультацій із Секретаріатом Енергетичного Співтовариства, що забезпечує правову узгодженість з європейськими зобов'язаннями України. Крім того, положення про відмову у видачі ліцензії сформульовані чітко в дусі належного адміністрування: таке рішення має бути прийнято лише на підставах, визначених законом, із обов'язковим дотриманням принципу недискримінації та права особи на участь в адміністративному провадженні, передбаченого Законом України «Про адміністративну процедуру». Такий підхід забезпечує правову передбачуваність, прозорість та можливість оскарження дій органу ліцензування, а також створює основу для подальшої гармонізації українського газового ринку з ринками ЄС [5].

На підставі Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, виступає органом публічного адміністрування, який здійснює ліцензування, моніторинг і контроль у сфері ринку природного газу. Предметом регулювання є діяльність із транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору), надання послуг установки LNG та постачання природного газу. Ці види діяльності підлягають обов'язковому ліцензуванню, що забезпечує контроль за дотриманням публічних інтересів, безпеки постачання та прозорості функціонування енергетичного ринку [6].

У Волинець ліцензування розглядає як важливий інструмент публічного адміністрування, що дозволяє встановити чіткі правові рамки для ведення діяльності з високим соціальним ризиком. Вона підкреслює, що ліцензія, як форма дозволу, є проявом зовнішньої легалізації діяльності суб'єктів господарювання через підпорядкування ліцензійним умовам. Ліцензування виконує функцію узгодження приватних інтересів із публічними, адже через цей механізм держава (як суб'єкт публічного адміністрування) забезпечує захист споживачів і загальної суспільної безпеки. Особлива увага приділяється ліцензуванню як юридичному факту, що зумовлює набуття спеціальної правосуб'єктності підприємцем. Крім внутрішньодержавного аналізу, автор наводить порівняльний досвід країн ЄС, де ліцензування соціальних послуг базується на чітких стандартах якості, санітарних, етичних і професійних вимогах. У цьому контексті ліцензування виступає не лише як дозвільна процедура, але й як засіб публічного адміністрування, що поєднує правове регулювання, нагляд і відповідальність. Вченою аргументується що, для ефективного функціонування механізму ліцензування в Укра-

їні необхідне ухвалення єдиного, чіткого законодавчого акта, гармонізованого з європейськими стандартами, а також впровадження позавідомчого принципу адміністрування – передання частини повноважень на регіональний рівень [7].

В. Резніченко підкреслює що, ліцензування виступає не просто адміністративною формальністю, а стратегічним інструментом державного впливу на якість юридичної освіти. Ліцензування визначається як комплексна процедура, що охоплює видачу, переоформлення, анулювання ліцензій, ведення ліцензійних справ та контроль за дотриманням закладами вищої освіти визначених ліцензійних умов. Через цей механізм держава реалізує публічний інтерес у галузі освіти, гарантує належний рівень підготовки майбутніх фахівців-юристів та впорядковує доступ суб'єктів до освітнього ринку. Ефективне застосування механізму ліцензування вимагає не лише чіткої нормативної бази, а й адміністративної спроможності відповідних суб'єктів публічного адміністрування [8].

Наприклад, Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 19 листопада 2024 року № 1952 стосується зупинення дії ліцензії на постачання природного газу, виданої ТОВ «Кіровоградська обласна енергопостачальна компанія». Рішення було прийнято на підставі добровільної заяви ліцензіата, що відповідає практиці добровільного призупинення діяльності суб'єкта господарювання. Визначення чіткого строку дії зупинення – до 19 травня 2025 року – забезпечує правову визначеність та дає можливість компанії врегулювати організаційні чи операційні питання. Регулятор діяв у межах компетенції, передбаченої Законом України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» та Порядком ліцензування, затвердженим Постановою Кабінету міністрів України від 3 березня 2020 р. № 548. Така практика відображає гнучкий адміністративний підхід до ліцензування в умовах змін ринкових обставин або внутрішньої реструктуризації енергетичних підприємств. Призупинення ліцензії за ініціативою суб'єкта господарювання дозволяє мінімізувати санкційний ризик та уникнути формального порушення ліцензійних умов [9].

Висновок. Узагальнюючи вищесказаний матеріал, можна стверджувати, що ліцензування є багатфункціональним правовим інститутом, який виступає формою реалізації владних повноважень держави в межах публічного адміністрування. Його правова природа виявляється у поєднанні дозвільного механізму, адміністративного нагляду та нормативного регулювання підприємницької діяльності. Ліцензія як індивідуальний адміністративний акт надається адміністративним органом на підставі закону й не є автоматичним правом

суб'єкта господарювання, що свідчить про її імперативний характер та правову індивідуалізацію.

Серед ключових ознак ліцензування слід виділити: публічно-правову природу – ліцензування здійснюється державними органами в інтересах суспільства; імперативність – ліцензія видається виключно за рішенням уповноваженого адміністративного органу; адміністративно-правовий механізм реалізації – охоплює процедурні етапи, починаючи від подання заявки до контролю за дотриманням умов; обов'язковість для окремих видів діяльності – встановлюється законом і не може бути проігнорована суб'єктом господарювання; зв'язок із суспільно значущими сферами – енергетика, медицина, освіта, екологія, транспорт тощо.

У сфері ринку природного газу, ліцензування має ознаки спеціального правового режиму, що регламентується профільними законами, а не загальним Законом № 222-VIII. Цей підхід підкреслює принцип спеціалізації у публічному адмініструванні, що дозволяє враховувати складність та суспільну значущість відповідної діяльності. Залучення міжнародного чинника через консультатії з міжнародної спеціалізованою організацією – Енергетичним Співтовариством свідчить про інтеграційний вектор української правової системи. Ліцензування також має ознаки юридичного факту, що породжує правові наслідки – виникнення спеціальної правосуб'єктності у ліцензіата. Це підтверджує функцію ліцензії як інструмента легалізації діяльності, що потребує державного контролю та підзвітності. Через виконання ліцензійних умов держава здійснює нагляд за дотриманням стандартів якості, санітарно-епідеміологічних, етичних, професійних та безпекових вимог.

Отже, ліцензування у сфері природного газу в Україні є спеціалізованим інструментом публічного адміністрування, який поєднує правовий дозвіл, адміністративний контроль і нормативну регламентацію. Воно забезпечує реалізацію державної політики в енергетичній сфері шляхом видання індивідуального адміністративного акта, що ґрунтується на імперативних засадах. Цей процес спрямований на реалізацію суспільного інтересу, насамперед шляхом контролю за дотриманням стандартів безпеки, якості та доступу до ринку. Ліцензія як юридичний факт створює правовідносини, у яких держава виступає гарантованим регулятором.

Література

1. Ліцензія. Словник української мови: в 11 т. Ред. кол.: І. К. Білодід та ін. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. С. 146. URL: <http://sum.in.ua/s/licenzija>
2. Дерев'янко Б. В. Регулюючого впливу держави на діяльність навчальних закладів. Форум права. 2011. № 4. С. 168–174. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11dbvdnz.pdf>

3. Баженова А. Реформування нормативно-правового регулювання ліцензування господарської діяльності. Адміністративне право і процес. 2017. № 6. С. 104–107.

4. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 23. Ст. 158. Поточна редакція від 05 січня 2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>

5. Про ринок природного газу : Закон України від 09 квітня 2015 № 329-VIII. База даних «Законодавство України» Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/329-19>

6. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 № 1540-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1540-19>

7. Волинець У. А. Ліцензування як один із шляхів державного регулювання соціально відповідалної діяльності. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. Вип. 2 (112). С. 106–108. URL: [http://ird.gov.ua/sep/sep20152\(112\)/sep20152\(112\)_106_Volynets.pdf](http://ird.gov.ua/sep/sep20152(112)/sep20152(112)_106_Volynets.pdf)

8. Резніченко В. Ліцензування як інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні. Держава та регіони. Серія: Право. 2020. № 3 (67). С. 110–114. URL: https://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/3-3_2020/22.pdf

9. Про зупинення дії ліцензії з постачання природного газу, виданої ТОВ «КИРОВОГРАДСЬКА ОБЛАСНА ЕК»: постанова НКРЕКП від 19 листопада 2024 р. № 1952. Офіційний вебсайт НКРЕКП. 2024. URL: <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zupynennia-dii-litsenzii-z-postachannia-pryrodo-ho-hazu-tov-kirovohradska-oblasna-ek>

Анотація

Чуднов В. В. Ліцензування як інструмент публічного адміністрування у сфері ринку природного газу в Україні. – Стаття.

У статті розкрито правову природу ліцензування як одного з ключових інструментів публічного адміністрування в Україні, що забезпечує не лише правове регулювання, а й легітимацію діяльності у сферах з підвищеним рівнем небезпеки та впливом на суспільні інтереси. Актуалізовано, що у загальнотеоретичному контексті ліцензія визначається як індивідуальний адміністративний акт, що реалізується в межах дозвільної системи на підставі публічного інтересу та спрямований на забезпечення порядку, безпеки, правопорядку, якості послуг і рівності доступу до ринку. Наголошено, що ліцензування – це не лише форма адміністративного контролю, а й засіб правового впливу, що створює передумови для забезпечення стабільності ринку, захисту споживачів і профілактики ризиків, пов'язаних із недобросовісною конкуренцією. Ліцензування розглядається як юридичний факт, що породжує права та обов'язки суб'єктів, і водночас як правовий механізм зовнішньої легалізації господарської діяльності, який формує довіру до публічного адміністрування. Підкреслено, що воно забезпечує баланс між приватними інтересами підприємців і публічним благом суспільства, сприяє прозорості та підзвітності діяльності господарюючих суб'єктів. Детально аналізується нормативне регулювання у сфері ринку природного газу, де ліцензування здійснюється не тільки за загальним Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності», а також відповідно до спеціального галузевого законо-

давства, що враховує технологічні, економічні та соціальні особливості сфери. Розкрито роль НКРЕКП як адміністративного органу з делегованими владними повноваженнями, що здійснює видачу, перевірку, моніторинг, оновлення та припинення дії ліцензій у сфері газопостачання, з урахуванням принципу належного врядування. Окремо підкреслено міжнародний аспект, зокрема узгодження ліцензійних умов із правовими стандартами та рекомендаціями міжнародної організації – Секретаріату Енергетичного Співтовариства, що забезпечує синхронізацію українського газового ринку з правом ЄС, сприяє інтеграції в єдиний енергетичний простір та посиленню енергетичної безпеки держави.

Ключові слова: адміністративний орган, безпека, владне повноваження, захист довкілля, конкуренція, легалізація, потенційна умова, публічне адміністрування, ринок газу, соціальна справедливість, суб'єкт господарювання.

Summary

Chudnov V. V. Licensing as a tool of public administration in the field of the natural gas market in Ukraine. – Article.

The article reveals the legal nature of licensing as one of the key instruments of public administration in Ukraine, which ensures not only legal regulation but also the legitimization of activities in areas with an increased level of danger and impact on public interests. It is emphasized that, in the general theoretical context, a license is defined as an individual administrative act implemented within the permit system based on public interest and aimed at ensuring order, security, rule of law, service quality, and equal market access. It is stressed that licensing is not only a form of administrative control but also a means of legal influence that creates the prerequisites for ensuring market stability, consumer protection, and the prevention of risks related to unfair competition. Licensing is considered both a legal fact that gives rise to the rights and obligations of entities and a legal mechanism for the external legalization of economic activity, which fosters trust in public administration. It is underlined that it provides a balance between private entrepreneurial interests and the public good of society, promoting transparency and accountability in the activities of business entities. The article thoroughly analyzes the regulatory framework in the field of the natural gas market, where licensing is carried out not only under the general Law of Ukraine “On Licensing of Types of Economic Activities” but also in accordance with special sectoral legislation that considers the technological, economic, and social characteristics of the sector. The role of the National Energy and Utilities Regulatory Commission (NEURC) is revealed as an administrative authority with delegated powers, which is responsible for issuing, inspecting, monitoring, updating, and terminating licenses in the field of gas supply, in compliance with the principle of good governance. Particular attention is paid to the international dimension, namely the harmonization of licensing conditions with the legal standards and recommendations of the international organization – the Energy Community Secretariat, which ensures synchronization of the Ukrainian gas market with EU law, facilitates integration into a common energy space, and enhances the country's energy security.

Key words: administrative body, security, authoritative power, environmental protection, competition, legalization, potential condition, public administration, gas market, social justice, business entity.