

10. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Ред.-вид. відд. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
11. Протасов В. Н. Юридическая процедура. М. : Юрид. лит., 1991. 79 с.
12. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підруч.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.
13. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2016. 455 с.
14. Рунова В. В. Адміністративні процедури в діяльності господарських судів України : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Суми, 2017. 231 с.
15. Пояснювальна записка до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України : документ від 03.12.2012. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238661>.
16. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект закону України від 03.12.2012 № 11472. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238661>
17. Про адміністративну процедуру: закон України від 17.02.2022 № 2073-IX. *Голос України*. 2022. № 123.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.32>

ЮМОРАНОВ Д.І.

ГАЗОПОСТАЧАННЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

GAS SUPPLY AS AN OBJECT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION

В статті досліджується газопостачання в якості самостійного об'єкта адміністративно-правового, зокрема нормативно-правовий зміст зазначеного поняття та загальні засади адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в зазначеній сфері. Дається суспільно-політична і економічна характеристика такому енергоресурсу, як природний газ. Звертається увага на спосіб передачі природного газу за допомогою газопроводів. Газопостачання, як комплекс суспільних відносин і об'єкт адміністративно-правового регулювання, розглядається як процес транспортування природного газу до споживача. Окреслюються основні проблеми правового забезпечення галузі газопостачання, які негативно впливають на функціонування ринку природного газу. Наголошується на важливій ролі саме адміністративно-правового регулювання в системі державного регулювання діяльності в газовій галузі. З огляду на нормативне визначення терміну “газопостачання” автором наголошено, що газопостачання, з одного боку, є “послугою” (що характеризує газопостачання як договірну категорію), а з іншого боку як “процес” транспортування газу до споживача (що характеризує її як діяльність щодо забезпечення споживачів газом, яка здійснюється відповідно до встановлених державою правил і процедур). На підтвердження того, що газопостачання відноситься до специфічних об'єктів адміністративно-правового регулювання, автором наводяться особливості регулювання відносин в нафтогазовій галузі, які пов'язані з об'єктивними умовами функціонування газової галузі. Робиться висновок, що переважно адмі-

ністративно-правовий характер відносин в галузі газопостачання, що зумовлено процесом газопостачання як специфічним об'єктом адміністративно-правового регулювання та властивостями природного газу як особливого предмета зазначених відносин, свідчить, що під газопостачанням, як об'єктом адміністративно-правового регулювання, варто розуміти врегульований переважно адміністративно-правовими нормами процес транспортування оператором ГТС чи оператором ГРМ природного газу до споживача з метою його реалізації кінцевим споживачем (абонентам) за допомогою розгалуженої системи газопроводів.

Ключові слова: газопостачання, адміністративно-правове регулювання, об'єкт, природний газ, газопроводи, транспортування, споживач, газорозподільне підприємство.

The article examines gas supply as an independent administrative-legal object, in particular, the normative-legal content of the specified concept and the general principles of administrative-legal regulation of social relations in the specified area. The socio-political and economic characteristics of such an energy resource as natural gas are given. Attention is drawn to the method of natural gas transportation using gas pipelines. Gas supply, as a complex of social relations and an object of administrative and legal regulation, is considered as a process of transporting natural gas to the consumer. The main problems of legal support of the gas supply industry are outlined, which negatively affect the functioning of the natural gas market. The important role of administrative and legal regulation in the system of state regulation of activities in the gas industry is emphasized. Considering the normative definition of the term "gas supply", the author emphasized that gas supply, on the one hand, is a "service" (which characterizes gas supply as a contractual category), and on the other hand, as a "process" of transporting gas to the consumer (which characterizes it as an activity regarding the provision of gas to consumers, which is carried out in accordance with the rules and procedures established by the state). To confirm that gas supply belongs to specific objects of administrative and legal regulation, the author cites the peculiarities of the regulation of relations in the oil and gas industry, which are related to the objective conditions of the functioning of the gas industry. It is concluded that mainly the administrative-legal nature of relations in the field of gas supply, which is determined by the process of gas supply as a specific object of administrative-legal regulation and the properties of natural gas as a special subject of the specified relations, shows that under gas supply, as an object of administrative-legal regulation, it is worth understanding the process of transportation of natural gas by the GTS operator or GDN operator to the consumer for the purpose of its sale to end consumers (subscribers) through an extensive system of gas pipelines, regulated mainly by administrative and legal norms.

Key words: gas supply, administrative and legal regulation, facility, natural gas, gas pipelines, transportation, consumer, gas distribution company.

Природний газ виступає одним з основних видів енергоносіїв – важливим стратегічним енергоресурсом як для економіки України, так й життя пересічних громадян як побутових споживачів, а його значення для розвитку і функціонування промисловості (включаючи зокрема вироблення електричної та теплової енергії), транспорту, сільського і житлово-комунального господарства тощо важко переоцінити. З огляду на фізико-хімічні властивості природного газу, його доставка до споживачів зазвичай забезпечується трубопровідним транспортом як найбільш ефективним способом передачі цього енергоресурсу на відстані за допомогою газопроводів. Реалізація природного газу шляхом його транспортування до споживача й складає процес газопостачання як комплекс суспільних відносин, які до того складають сферу природних монополій. А відтак варто погодитись з окремими науковцями, що з огляду на велику значимість газопостачання для промислових споживачів і населення правове регулювання в цій галузі має бути чітким і зрозумілим [1, с. 339], адже подальший розвиток відносин з газопостачання безпосередньо пов'язаний із якістю їх адміністративно-правового регулювання, яке в умовах євроінтеграції підлягає приведенню у відповідність із законодавством ЄС. А оскільки суспільні відносини в цій сфері вимагають подальшого розвитку системи газопостачання, а також якості надання послуги

з транспортування природного газу до споживачів, та враховуючи, що адміністративно-правове регулювання здійснює свій регулюючий вплив на відповідний об'єкт, яким в конкретному випадку виступатиме суспільні відносини в галузі газопостачання, тому останнє виступатиме об'єктом такого регулюючого впливу та відповідно потребує уваги з боку науковців в межах наукового дослідження комплексу питань адміністративно-правового регулювання газопостачання в Україні. Адже саме завдяки адміністративно-правовому регулюванню забезпечується важливе державне регулювання діяльності в газовій галузі, без якої нормальне функціонування останньої неможливо забезпечити, шляхом встановлення загальних правил здійснення цієї діяльності суб'єктами підприємницької діяльності, надання ліцензій на здійснення окремих видів діяльності, спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами та формування тарифної політики та іншими засобами, що визначаються законами (ст. 7 Закону України «Про нафту і газ»), і саме завдяки адміністративно-правовому регулюванню мають вирішуватись основні проблеми у сфері постачання природного газу, які негативно впливають на функціонування ринку природного газу, на які звертається увага науковцями, що проявляються зокрема у: низькому рівні прозорості діяльності з постачання природного газу, що обумовлене недостатньою реалізацією основних принципів діяльності; державному втручанні на конкурентному ринку постачання природного газу; існуванні монополізації у сфері постачання природного газу, що обумовлено монополічним впливом саме з боку відповідних суб'єктів господарювання; недостатній відкритості діяльності суб'єктів господарювання на ринку природного газу [2, с. 121–122]. Якщо звернутися, наприклад, до близької із газопостачанням сфери електроенергетики, то тут теж проблеми в адміністративно-правовому регулюванні відносин у сфері електроенергетики схожі із газопостачанням, зокрема: наявність застарілих підходів до державного управління сферою електроенергії. Відповідно, існує ще велика кількість нормативно-правових актів, створених за радянських часів, або ж перенесених застарілих норм права до сучасних законодавчих актів [3, с. 108].

Предметом дослідження вчених-адміністративістів були різні сфери суспільних відносин та процеси як об'єкти адміністративно-правового регулювання (причому навіть якщо дотримуватись позиції науковців стосовно поступової втрати категорією «адміністративно-правове регулювання» провідного значення як інституту адміністративного права і появи категорії «адміністративно-правове забезпечення» [4, с. 143], то об'єкт все одно залишається). До відносин в галузі газопостачання найбільш наближеними були наукові праці таких вчених, як С. Ю. Кіцул (досліджував газовидобувну галузь як об'єкт публічного адміністрування [5]), Р. І. Раїмов (досліджував діяльність суб'єктів природних монополій у сферах енергетики і комунальних послуг [6]), Я. Г. Воронін (досліджував діяльність нафтогазового комплексу [7]), І. В. Подрез-Ряполова (досліджувала діяльність з постачання природного газу [2]), Р. Крамар, М. Ковалів, С. Єсімов, Р. Скриньковський (досліджували транспортування нафти і газу магістральними трубопроводами [8]), Д. А. Николаси (досліджував відносини в сфері електроенергетики [3]), В. В. Коробкін (досліджував відносини в сфері енергопостачання [9]). Проте процес газопостачання як сукупність суспільних відносин з реалізації природного газу шляхом його транспортування до споживача не був безпосереднім предметом дослідження в наукових працях вчених-юристів, оскільки на відміну від галузі енергопостачання в цілому, газопостачання є самостійним об'єктом, регулюється цілим рядом спеціальних законів та інших нормативно-правових актів, а основне навантаження, як зазначають науковці, перебуває на діючих підзаконних нормативних актах – правилах та положеннях, затверджених постановами Кабінету Міністрів України, що потребують суттєвого удосконалення [8, с. 4006]. Тобто особливості адміністративно-правового регулювання саме галузі газопостачання в науковій літературі не вивчалися і не висвітлювалися.

А відтак метою нашого дослідження виступатиме газопостачання в якості самостійного об'єкта адміністративно-правового, зокрема нормативно-правовий зміст зазначеного поняття та загальні засади адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в зазначеній сфері.

У термінологічному будівельному словнику газопостачання визначається як постачання горючих газів промисловим та іншим споживачам. До системи газопостачання належать споруди й устаткування для добування (або виробництва) горючих газів, їх очищення (газоочищення), транспортування (газопровід), зберігання (газосховище), розподілу між споживачами (газорозподільна станція) та спалювання [10, с. 60].

Нормативне визначення терміну «газопостачання» було наведено у Правилах надання населенню послуг з газопостачання (які вже втратили чинність), затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 9 грудня 1999 р. № 2246 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2004 р. № 476) як послуги, яка передбачає реалізацію природного або

скрапленого газу шляхом транспортування його до споживача. При цьому синонімом “газопостачання” виступає термін “постачання природного газу”. Отже, газопостачання, з одного боку, є “послугою” (що характеризує газопостачання як договірну категорію), а з іншого боку як “процес” транспортування газу до споживача (що характеризує її як діяльність щодо забезпечення споживачів газом, яка здійснюється відповідно до встановлених державою правил і процедур). Такий висновок також впливає з положень пунктів 3 і 4 зазначених Правил, в яких передбачено надання споживачеві “послуг з газопостачання на підставі договору”, а також здійснення постачання природного газу відповідно до “Правил безпеки систем газопостачання, що затверджуються Держнаглядохоронпраці, та цих Правил” (адже останні два нормативні акти як раз й вказують на адміністративний характер правового регулювання).

Враховуючи, що газопостачання як транспортування і реалізація газу входить до газовидобувної сфери, то можна використати визначення, надане С. Ю. Кішул про те, що самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі є окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу [5, с. 162]. З цього положення можна виокремити адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань транспортування і реалізації газу, що в сукупності становить процес газопостачання та суспільні відносини, які виникають при цьому.

З огляду на те, що газопостачання є господарською діяльністю, тому з методологічної точки зору можна використати визначення адміністративно-правового регулювання, сформульоване в науковій літературі щодо підприємницької діяльності. Так, зокрема, А. Чорна визначає адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності як сукупність правових засобів, а також процесів і станів, які настають у вольових суспільних відносинах, що стосуються підприємницької діяльності, в результаті впливу на них адміністративно-правових норм. Автор під адміністративно-правовим регулюванням слід розуміти один із видів регулюючого впливу на суспільні відносини у сфері підприємницької діяльності, що здійснюється уповноваженими органами публічної адміністрації за допомогою багатоманітного, нормативно закріпленого інструментарію – методів та засобів [11, с. 129–130]. Ключовим із наведеного визначення ми вважаємо посилення саме на адміністративно-правові норми, що здійснюють регулюючий вплив на відповідну сферу суспільних відносин. При цьому, адміністративно-правове регулювання: це вплив (правовий, владний) на суспільні відносини, тобто дія (функціонування) права; здійснюється за допомогою комплексу засобів; передбачає певну мету (досягнення цілей) [12, с. 61].

Той факт, що в регулюванні відносин в галузі газопостачання провідна роль має належати саме адміністративно-правових (публічно-правовим) засадам, на наш погляд, впливає із характеристики газопостачання як природної монополії, які займають особливе місце в структурі вітчизняної економіки, а їх ефективне функціонування є важливим фактором забезпечення сталого розвитку суспільства, адже припинення діяльності відповідними суб'єктами господарювання може спричинити катастрофічні наслідки, поставити під загрозу життя і здоров'я людей та національну безпеку загалом. А відтак, як зазначає Р. І. Раїмов, у зв'язку з цим дуже багато питань мають регулюватися державою [6, с. 1].

Те, що газопостачання відноситься до специфічних об'єктів адміністративно-правового регулювання підтверджується особливостями регулювання відносин в нафтогазовій галузі, що пов'язано з об'єктивними умовами функціонування галузі, а саме: постійним і безперервним збалансуванням видобутку, постачання і споживання газу, для забезпечення якого встановлюється єдине диспетчерське (оперативно-технологічне) управління Єдиною газотранспортною системою України; наявністю Єдиної газотранспортної системи України для газопостачання споживачів; підвищеною вибухо- та пожежонебезпечністю газу, нафти та продуктів їх переробки і необхідністю у зв'язку з цим підтримання надійності та безпеки експлуатації об'єктів нафтогазової галузі (ст. 4 Закону України «Про нафту і газ»).

Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р «Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» свідчить, що ефективне функціонування галузі газопостачання пов'язане із газорозподільними системами, але через їх незадовільний стан та неоптимальну структуру існує ризик підвищення аварійності та втрат природного газу у розподільчих мережах. Тому для вирішення цих першопричин державою розроблено алгоритм заходів, які включають, зокрема: оптимізацію та впровадження технологічних параметрів функціонування ГТС відповідно до очікуваних сценаріїв завантаження; впровадження європейського законодавства в енергетичній

сфері, зокрема стандартних мережевих кодексів ЄС, застосування кращих бізнес-практик діяльності операторів європейських ГТС; приведення взаємовідносин оператора ГТС України з усіма замовниками послуг транспортування у відповідність до енергетичного законодавства України та ЄС; дослідження з метою подальшої імплементації найбільш ефективних опцій використання ПСГ та залучення європейських енергетичних компаній до зберігання газу в українських ПСГ; залучення кваліфікованого партнера до управління ГТС для підвищення рівня довіри європейських енергетичних компаній до відповідних послуг та збереження транзитного статусу України, у тому числі завдяки перенесенню точок передачі російського газу на кордон Україна-РФ; проведення заходів з приєднання України до проектів з розвитку газотранспортної інфраструктури в Центральній та Східній Європі.

З вищенаведеного випливає, що головними учасниками відносин в сфері транспортування (передачі) природного газу є оператор газотранспортної системи, а також оператори газорозподільних систем (мереж), які забезпечують експлуатацію і функціонування газопроводів.

Таким чином, переважно адміністративно-правовий характер відносин в галузі газопостачання, що зумовлено процесом газопостачання як специфічним об'єктом адміністративно-правового регулювання та властивостями природного газу як особливого предмета зазначених відносин, дає підстави для висновку, що під газопостачанням, як об'єктом адміністративно-правового регулювання, варто розуміти врегульований переважно адміністративно-правовими нормами процес транспортування оператором ГТС чи оператором ГРМ природного газу до споживача з метою його реалізації кінцевим споживачем (абонентам) за допомогою розгалуженої системи газопроводів (Єдиної газотранспортної системи України та газорозподільних мереж в межах кожної області). А відтак, зазначені відносини з газопостачання, з одного боку, є самостійним об'єктом адміністративно-правового регулювання, а з іншого боку забезпечують реалізацію цивільно-правових (господарсько-правових) відносин з купівлі-продажу газу між постачальниками (газопостачальним підприємством) і споживачами (побутовими та промисловими споживачами, бюджетними установами). Саме адміністративно-правове регулювання відносин в сфері газопостачання (на відміну від приватноправового регулювання) здатне належним чином забезпечити ефективне публічне адміністрування в цій галузі та впровадити однаково обов'язкові для всіх учасників цих відносин порядки і умови постачання природного газу на підставі єдиних засад, принципів і підходів адміністративно-правового регулювання порядків використання газотранспортної системи та газорозподільних мереж, а також правил експлуатації газового обладнання, ухвалених НКРЕКП у вигляді відповідних Кодексу ГТС і Кодексу ГРС та прийнятих Міненергетики Правил безпеки систем газопостачання.

Список використаних джерел:

1. Сербова А. В. Правовое регулирование поставки природного газа потребителю – граждани. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 56. С. 338–343.
2. Подрез-Ряполова І. В. Окремі напрямки правового забезпечення реформування діяльності з постачання природного газу. *Право та інновації*. 2014. № 3(7). С. 118–123.
3. Миколаєць Д. А. Проблеми адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2021. Вип. 6. С. 103–109.
4. Шопіна І. М. Феномен адміністративно-правового забезпечення в адміністративному праві України. *Наука і правоохорона*. 2018. № 4(42). С. 141–145.
5. Кіцул С. Ю. Газовидобувна галузь України як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція*. 2018. № 36. Том 1. С. 160–163.
6. Раїмов Р. І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах енергетики та комунальних послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Суми, 2020. 21 с.
7. Воронін Я. Г. Адміністративно-правове регулювання діяльності нафтогазового комплексу України. *Право і безпека*. 2013. № 1(48). С. 42–46.
8. Крамар Р., Ковалів М., Єсімов С., Скриньковський Р. Особливості правового регулювання відносин у сфері транспортування нафти і газу магістральними трубопроводами. *Traektoriâ Nauki = Path of Science*. 2018. Vol. 4, No 2. С. 4001–4010.
9. Коробкін В. В. Адміністративно-правове регулювання енергопостачання в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2015. 18 с.

10. Термінологічний словник-довідник з будівництва та архітектури / Р. А. Шмиг, В. М. Борчук, І. М. Добрянський, В. М. Барабаш ; за заг. ред. Р. А. Шмига. Львів, 2010. 222 с.
11. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 128–132.
12. Городецька І. А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_12.pdf