

Юморанов Д. І.,
аспірант

Науково-дослідного інституту публічного права
<https://orcid.org/0000-0002-3258-1159>

ЗАВДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ ГАЗОПОСТАЧАННЯ

TASKS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION AS COURSE OF STATE POLICY IN THE SPHERE OF GAS SUPPLY

В статті дається загальна характеристика завдань (цілей) адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання, визначаються їх види та напрями державної політики в зазначеній галузі господарської діяльності з огляду на специфічність процесу газопостачання як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Необхідність проведення такого дослідження зумовлено тим, що правильне визначення вказаних завдань або їх правильне корегування дозволяє розробити більш дієві засоби і методи регулювання адміністративно-правових відносин в зазначеній сфері, оскільки встановлення переліку завдань адміністративно-правового регулювання дозволить визначити довготривалі плани та стратегії, більш якісно проводити реформування, разом із розумінням сутності існуючих, на сьогодні, проблем у відповідній сфері. Проводяться паралелі між сферою газопостачання та сферою електроенергетики та нафтогазовою галуззю як найбільш спорідненими (схожими) між собою. Робиться висновок, що загальні (спільні) завдання адміністративно-правового регулювання в зазначених сферах відносин спрямовані передусім на охорону і захист прав фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, забезпечення балансу приватних і публічних інтересів, вдосконалення законодавства, забезпечення безпеки осіб при здійсненні діяльності, яка становить підвищену небезпеку тощо. Водночас досліджені завдання в нафтогазовому комплексі та нормативно закріплені завдання саме в сфері постачання природного газу дозволили зробити висновок, що в галузі газопостачання, яка виступає окремим об'єктом адміністративно-правового регулювання, завдання адміністративно-правового регулювання є формою реалізації і водночас напрями державної політики в сфері газопостачання, які реалізуються через законодавчо закріплені завдання Регулятора нафтогазового комплексу, який реалізує державну політику в цій сфері. Обґрунтовується висновок, що завдання адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання спрямовані на: становлення, розвиток і ефективне функціонування ринку природного газу і співпрацю з державами – сторонами Енергетичного Співтовариства; забезпечення безпечного функціонування і експлуатації газотранспортних та газорозподільних систем і газосховищ; забезпечення доступу кінцевих споживачів до природного газу.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, завдання, цілі, державна політика, державне регулювання, адміністративно-правові норми, газопостачання, газ, розподіл, постачання.

The article gives a general description of the tasks (goals) of administrative and legal regulation in the field of gas supply, defines their types and courses of state policy in the specified field of commercial activity, taking into account the specificity of the gas supply process as an object of administrative and legal regulation. The need to conduct such a study is due to the fact that the correct definition of the specified tasks or their correct adjustment allows for the development of more effective means and methods of regulating administrative-legal relations in the specified area, since the establishment of a list of tasks of administrative-legal regulation will allow to determine long-term plans and strategies, to carry out better reforms, together with an understanding of the essence of the existing, as of today, problems in the relevant field. Parallels are drawn between the sphere of gas supply and the sphere of electric energy and the oil and gas industry as the most related (similar) to each other. It is concluded that the general (joint) tasks of administrative and legal regulation in the specified spheres of relations are primarily aimed at safety and protection of the rights of individuals and legal entities in relations with subjects of public administration, ensuring the balance of private and public interests, improving legislation, ensuring the safety of persons when carrying out activities that pose an increased risk, etc. At the same time, the researched tasks in the oil and gas complex and the normatively fixed tasks specifically in the field of natural gas supply made it possible to make a conclusion that in the field of gas supply, which is a separate object of administrative and legal regulation, the tasks of administrative and legal regulation are a form of implementation and at the same time course of state policy in in the field of gas supply, which are implemented through the legally established tasks of the Regulator of the oil and gas complex, which implements state policy in this field. The conclusion is substantiated that the

tasks of administrative and legal regulation in the field of gas supply are aimed at: formation, development and effective functioning of the natural gas market and cooperation with the states – parties of the Energy Community; ensuring the safe functioning and operation of gas transportation and gas distribution systems and gas storages; ensuring access of end users to natural gas.

Key words: *administrative and legal regulation, tasks, goals, state policy, state regulation, administrative and legal norms, gas supply, gas, distribution, supply.*

Сфера газопостачання пов'язана із підвищеною небезпекою, що зумовлено фізичними і хімічними властивостями природного газу [1, с. 79], а це потребує дотримання не лише передбачених Законом України “Про охорону праці” заходів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини, а й забезпечення безпеки процесів видобутку, зберігання, транспортування, розподілу і споживання природного газу, включаючи безпеку експлуатації систем і механізмів. Раніше ми вже встановили, що газопостачання як діяльність являє собою 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 [2, с. 182]. На особливості регулювання відносин у нафтогазовій галузі, до якої належить сфера газопостачання, вже зверталась увага в науковій літературі [3, с. 24]. Серед таких особливостей нами також виділялись методи адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання [4]. Водночас адміністративно-правове регулювання галузі газопостачання відбувається відповідно до визначених законодавцем завдань, що є відображенням напрямів державної політики в цій сфері. Такі завдання дозволяють визначити вектори адміністративно-правового регулювання та встановити ефективність адміністративно-правових норм при регулюванні відносин в цій сфері. Правильне визначення завдань або їх правильне корегування дозволяє розробити більш дієві засоби і методи регулювання адміністративно-правових відносин в цій сфері. А це, на нашу думку, сприятиме вирішенню заявленої в юридичній літературі проблеми забезпечення необхідного балансу приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні і контролі енергетичних галузей [5, с. 345].

В юридичній літературі приділено достатньо уваги питанням адміністративно-право-

вого регулювання, його механізму, елементам, методам тощо. Водночас серед всіх цих питань на перше місце, на наш погляд, має виходити питання ефективності адміністративно-правового регулювання, що безпосереднім чином пов'язане із правильним визначенням завдань адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання та напрямів державної політики в цій галузі. Проте зазначеного питання науковці торкалися фрагментарно, передусім крізь призму процесів адміністративно-правового регулювання в зазначеній та суміжних сферах (зокрема сфері транспортування нафти і газу магістральним трубопровідним транспортом, сфері газовидобування, сфері постачання природного газу тощо) суспільних відносин (Р. Крамар, М. Ковалів, С. Єсімов, Р. Скриньковський, Е. Онацький, Я. Воронін, С. Кіцул, І. Подрез-Ряполова, Д. Миколаєць, Д. Колесніков та ін.). Водночас наукові праці, які б були безпосередньо присвячені характеристиці саме завдань адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання та державній політиці в цій галузі, в юридичній літературі не зустрічаються, хоча, як було зазначено вище, питання завдань є визначальним при дослідженні ефективності адміністративно-правового регулювання в цілому, а також при визначенні оптимальних методів і принципів адміністративно-правового регулювання в галузі газопостачання, а тому існує наукова і практична необхідність в такому дослідженні.

З огляду на зазначене, метою нашої статті є загальна характеристика завдань (цілей) адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання, визначення їх видів та напрямів державної політики в зазначеній галузі господарської діяльності з огляду на специфічність процесу газопостачання як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Так, як зауважують О. Миколенко і Н. Добровольська, визначення цілей правового регулювання є важливим чинником для розуміння теорії адміністративного права, особливостей

правотворчої діяльності у сфері адміністративних відносин та специфіки реалізації норм адміністративного права суб'єктами права. Пояснюють науковці це тим, що наявність мети правового регулювання дозволяє говорити про сукупність необхідних правових засобів для її досягнення. Наявність правових засобів дозволяє говорити про рівень їх ефективності при реалізації на практиці. Результати ж правозастосовної діяльності (у вигляді статистики, звітності і ін.) дозволяють, при необхідності, переосмислити як закріплені правові засоби, так і цілі правового регулювання. Таким чином, на думку вчених, є прямий зв'язок між метою правового регулювання та його результатом. Якщо мета не співпадає з результатом правового регулювання, то є нагальна проблема: а) хибні цілі, які не відповідають потребам суспільства; б) недосконалий набір правових засобів, що забезпечує досягнення поставлених цілей [6, с. 59].

Оскільки сфера газопостачання з точки зору її адміністративно-правового регулювання є малодослідженою, а відтак з методологічної точки зору для загального розуміння завдань адміністративно-правового регулювання спробуємо розібратись з цим питанням на прикладі інших сфер суспільних відносин, які також є об'єктами адміністративно-правового регулювання.

Так, наприклад, Д. Колесніков розглядаючи завдання адміністративно-правового регулювання в системі державного управління в умовах демократизації публічних відносин, під такими завданнями пропонує розуміти конкретні заходи, ефективного виконання яких здатне забезпечити досягнення цілей, що ставляться перед адміністративно-правовим регулюванням у системі державного управління та пов'язані з досягненням високого рівня захищеності прав людини в умовах їх балансу інтересами суспільства, яке має потреби, що постійно зростають, щодо демократичного регулювання ключових аспектів його взаємодії з державною владою. На підставі проведеного дослідження вчений формулює комплекс зазначених завдань в такому вигляді: здійснення адміністративно-правового регулювання за допомогою чинної системи уповноважених інституцій із максимальним залученням суспільства до цього про-

цесу; реалізація оперативних і довгострокових заходів, спрямованих на задоволення потреб як суспільства загалом, так й окремих індивідів; динамічне регулювання правових відносин і їх безперервна адаптація до змінюваних зовнішніх умов; здійснення пошуку, виявлення й усунення внутрішніх недоліків адміністративно-правового регулювання системи державного управління, що перешкоджають його демократизації [7, с. 18, 20].

Х. Марич, розглядаючи завдання адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки, такими завданнями виділяє: упорядкування суспільних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки в тому числі і через створення та вдосконалення відповідної нормативно-правової бази; розроблення основних засад (стратегії) державної політики, програм, планів з питань сталого розвитку, зміни клімату, формування екомережі, захисту територій і населення від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру тощо; впровадження нових та вдосконалення наявних інструментів забезпечення екологічної безпеки; забезпечення ефективного попередження і здійснення контрольно-наглядової діяльності за шкідливими для довкілля і здоров'я чинниками; вдосконалення системи запобіжних заходів та забезпечення здійснення комплексу заходів реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру; вдосконалення системи інформування населення про екологічні ризики; формування нових фінансово-економічних основ забезпечення екологічної безпеки; створення умов для реалізації кадрового, матеріально-технічного, інформаційного напрямку діяльності суб'єктів відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки [8, с. 120].

Т. Шумейко, розглядаючи завдання адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї, вважає такі завдання наперед визначеними шляхами досягнення мети цього правового механізму, що є типовими (застосовуються в процесі досягнення мети різних адміністративно-правових механізмів) й створюють сприятливі умови для діяльності суб'єктів формування та реалізації державної політики, а також визначаючи критерії, зважаючи на які здійсню-

ється контроль і нагляд за діяльністю вказаних суб'єктів. Соціально-правове значення зазначених завдань, на думку вченого, виявляється в тому, що всі вони лише в сукупності сприяють тому, щоби адміністративно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні був: по-перше, органічною частиною правової системи України; по-друге, міг належним чином функціонувати досягаючи мети створення та функціонування цього правового механізму. Особливого значення зазначені завдання набувають в контексті того, що вони уможливають також виконання комплексу спеціальних і особливих завдань досліджуваного адміністративно-правового механізму [9, с. 96–97].

Ю. Бодров, розглядаючи питання адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор, метою адміністративно-правового регулювання вважає створення належних правових умов для ефективного публічного адміністрування, розвитку суспільства, держави та економіки, забезпечення національної безпеки, державного суверенітету, територіальної цілісності і правопорядку, утвердження, реалізації, охорони та захисту інтересів, прав і свобод фізичних і юридичних осіб у сфері публічних відносин [10, с. 293].

У сфері електроенергетики, яка має багато спільного із сферою газопостачання Регулятора, завдання адміністративно-правового регулювання відносин Д. Миколаєць визначає критеріями ефективності та систематизованості адміністративного законодавства, дослідження якого, на думку вченого, надасть можливість зрозуміти, які із завдань уже реалізуються, а які потребують впровадження для досягнення мети з осучаснення та підтримання сталого розвитку усієї сфери електроенергетики. Встановлення переліку завдань адміністративно-правового регулювання дозволить визначити довготривалі плани та стратегії, більш якісно проводити реформування, разом із розумінням сутності існуючих, на сьогодні, проблем у відносинах в сфері електроенергії [11, с. 127–128].

Найбільш спорідненою сферою із газопостачанням є нафтогазова галузь. Так, Я. Воронін, під адміністративно-правовим регулюванням діяльності нафтогазового комплексу пропонує зрозуміти сукупність норм адміністративно-

правового характеру, яка забезпечує державно-владний вплив на суспільні відносини в нафтогазовому комплексі та координує діяльність усіх суб'єктів зазначеної сфери [3, с. 23]. Основними завданнями адміністративно-правового регулювання нафтогазової галузі вчений називає: забезпечення національної безпеки держави; сприяння конкуренції у нафтогазовому комплексі; забезпечення проведення цінової та тарифної політики в нафтогазовому комплексі; захист прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробленням родовищ нафти і газу, переробленням нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх перероблення, споживачів нафти і газу та працівників галузі; узгодження українського нафтогазового законодавства та законодавства Європейського Союзу; узгодженість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у зазначеній сфері; вироблення основних засад управлінської діяльності відповідно до завдань ринкового механізму в нафтогазовому комплексі; упровадження міжнародного нормативно-правового досвіду регулювання в нафтогазовий комплекс України [12, с. 45–46; 3, с. 28].

Наведені вище точки зору науковців дозволяють зробити висновок, що загальні (спільні) завдання адміністративно-правового регулювання спрямовані передусім, в першу чергу, на охорону і захист прав фізичних і юридичних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, забезпечення балансу приватних і публічних інтересів, вдосконалення законодавства, забезпечення безпеки осіб при здійсненні діяльності, яка становить підвищену небезпеку тощо. З наведеного вище також випливає, що завдання адміністративно-правового регулювання визначаються передусім законодавством або впливають з його положень. Основним законодавчим актом, який визначає правові засади функціонування ринку природного газу України, заснованого на принципах вільної конкуренції, належного захисту прав споживачів та безпеки постачання природного газу, є Закон України «Про ринок природного газу», в якому завдання адміністративно-правового регулювання відносин в сфері газопостачання розкриваються

через завдання Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг як Регулятора в цій сфері господарської діяльності. Основними з таких завдань є: 1) сприяння у співпраці з Радою регуляторних органів Енергетичного Співтовариства та національними регуляторами у сфері енергетики інших держав – сторін Енергетичного Співтовариства становленню конкурентоспроможного єдиного ринку природного газу в рамках Енергетичного Співтовариства з урахуванням інтересів безпеки постачання природного газу та сталості навколишнього природного середовища, ефективному відкриттю ринку природного газу для всіх споживачів та постачальників, оптових покупців і оптових продавців Енергетичного Співтовариства, а також забезпечення належних умов для ефективного та надійного функціонування газотранспортних і газорозподільних систем, газосховищ і установок LNG з огляду на довгострокові цілі розвитку; 2) розвиток конкуренції та належне функціонування регіональних (міжнародних) ринків у рамках Енергетичного Співтовариства, зокрема єдиного ринку Енергетичного Співтовариства, з метою досягнення цілей, зазначених у пункті 1 цієї частини; 3) усунення перешкод та обмежень для торгівлі природним газом між державами – сторонами Енергетичного Співтовариства, зокрема забезпечення належного рівня транскордонного сполучення для задоволення попиту і посилення інтеграції ринків природного газу окремих держав – сторін Енергетичного Співтовариства, яка сприятиме транскордонній торгівлі природним газом у рамках Енергетичного Співтовариства; 4) сприяння безпечному, надійному та економічному функціонуванню газової інфраструктури (газотранспортних і газорозподільних систем, газосховищ та установок LNG), що дасть змогу забезпечити недискримінаційний доступ до неї для всіх замовників, орієнтованість на потреби замовників, достатність потужності для потреб ринку природного газу та енергоефективність, а також можливості для виходу на ринок природного газу виробників газу з альтернативних джерел незалежно від обсягів виробництва; 5) забезпечення про-

стих і необтяжливих умов приєднання до газотранспортних і газорозподільних систем для нових об'єктів замовників, забезпечення простих і необтяжливих умов доступу до газотранспортних і газорозподільних систем, газосховищ та установок LNG для нових замовників, зокрема усунення бар'єрів, що можуть перешкодити такому доступу для нових оптових продавців або постачальників, а також для оптових продавців або постачальників газу з альтернативних джерел; 6) стимулювання суб'єктів ринку природного газу до підвищення ефективності газової інфраструктури та інтеграції ринку природного газу; 7) створення передумов для отримання споживачами економічних вигод від ефективного функціонування ринку природного газу, конкуренції на ринку природного газу та реалізації дієвих механізмів захисту їхніх прав; 8) сприяння досягненню високого рівня виконання спеціальних обов'язків для забезпечення загальносуспільних інтересів на ринку природного газу, захисту вразливих споживачів та налагодженню процесу обміну даними, необхідному для реалізації споживачами права на зміну постачальника.

Таким чином, розглянуті нами теоретичні підходи вчених-адміністративістів щодо визначення завдань (цілей) адміністративно-правового регулювання в різних галузях суспільних відносин, а також розглянуті завдання в нафтогазовому комплексі та конкретні завдання саме в сфері постачання природного газу дозволили нам зробити висновок, що в досліджуваній сфері господарської діяльності, яка виступає окремим об'єктом адміністративно-правового регулювання, завдання адміністративно-правового регулювання є формою реалізації і водночас напрямами державної політики в сфері газопостачання, які реалізуються через законодавчо закріплені завдання Регулятора, який реалізує державну політику в цій сфері.

Зазначені завдання спрямовані, з одного боку, на становлення, розвиток і ефективне функціонування ринку природного газу і співпрацю з державами – сторонами Енергетичного Співтовариства у цьому напрямку, з другого боку, на забезпечення безпечного функціонування і експлуатації газотранспортних та газорозподільних систем і газосховищ, і з третього

боку, на забезпечення доступу кінцевих споживачів до природного газу.

Окреслені три головні завдання є ключовим вектором в адміністративно-правовому

регулюванні сфери газопостачання, є основою законодавчих змін в цій сфері та водночас критерієм оцінки ефективності адміністративно-правового регулювання відносин в цій сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Юморанов Д. І. Основні засади державного контролю і нагляду у сфері газопостачання. Юридичний науковий електронний журнал. 2023. № 1. С. 79–83. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-1/16>.
2. Юморанов Д. І. Газопостачання як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Науковий вісник публічного та приватного права. 2022. Вип. 3. С. 178–183. URL: <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.3.32>.
3. Воронін Я. Г. Аналіз адміністративно-правового регулювання вітчизняної нафтогазової галузі. Актуальні проблеми держави і права. 2016. Вип. 76. С. 23–29. URL: <http://hdl.handle.net/11300/8930>.
4. Юморанов Д. І. Методи адміністративно-правового регулювання в сфері газопостачання. Юридичний бюлетень. 2023. № 29. С. 293–300. URL: <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.29.35>.
5. Цепенда В. М. Методичне забезпечення державного контролю в сфері енергетики. Право та державне управління. 2020. № 2. С. 344–350. URL: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.2.51>.
6. Миколенко О. І., Добровольська Н. В. Цілепокладання в праві та цілі адміністративного права України. Правова держава. 2023. № 49. С. 58–65. URL: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.49.276027>.
7. Колесніков Д. В. Завдання адміністративно-правового регулювання в системі державного управління. Науковий вісник публічного та приватного права. 2018. Вип. 6. Том 2. С. 18–23.
8. Марич Х. Мета та завдання адміністративно-правового механізму забезпечення екологічної безпеки в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 10. С. 118–121. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/10/24.pdf>.
9. Шумейко Т. А. Загальні завдання адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. Юридична наука. 2020. № 9 (111). С. 92–98. <https://doi.org/10.32844/222-5374-2020-111-9.11>.
10. Бодров Ю.В. Мета адміністративно-правового регулювання організації та проведення азартних ігор. 2023. № 6. С. 292–294. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/66>.
11. Миколаєць Д. А. Види завдань адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України. Юридична наука. 2020. № 6 (108). С. 127–132. URL: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-108-6-1.15>.
12. Воронін Я. Г. Адміністративно-правове регулювання діяльності нафтогазового комплексу України. Право і безпека. 2013. № 1 (48). С. 42–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2013_1_10.