

УДК 342.9:35.078.3:665.7(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2025.25.45>**Галуцько В.В.**

*доктор юридичних наук, професор,
голова Академії адміністративно-правових наук,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
ORCID ID: 0000-0003-1619-5028*

Махмурова-Дишлюк О.П.

*доктор юридичних наук, старший дослідник,
професор кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
ORCID ID: 0000-0002-0969-8797*

Лазарєв А.А.

*кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
доцент кафедри адміністративного права, інтелектуальної власності
та цивільно-правових дисциплін
Київський університет інтелектуальної власності та права
ORCID ID: 0009-0006-2200-0425*

ФАКТИЧНІ ДІЇ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: НА ПРИКЛАДАХ ВИДОБУТКУ, ТРАНСПОРТУВАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ Й ПРОДАЖУ ПРИРОДНОГО ГАЗУ В УКРАЇНІ

Вступ. Фактичні дії як окрема категорія в теорії адміністративного права привертають увагу дослідників у зв'язку з їх забезпечувальним характером та особливим місцем у механізмі публічного адміністрування. На відміну від адміністративних актів, вони не створюють нових прав чи обов'язків, проте супроводжують реалізацію владних повноважень і підтверджують їх фактичне виконання. Зміст цих дій виявляється у забезпечувальних та організаційних операціях, які дозволяють забезпечити функціонування публічного адміністрування загалом. Саме через це вони часто залишаються «невидимими» в адміністративно-правовому регулюванні для приватних осіб, але суттєво впливають на законність та ефективність діяльності адміністративних

органів.

У сфері енергетики, зокрема публічного адміністрування природного газу, фактичні дії набувають особливої ваги. Вони виявляються у проведенні обліку, контролю, технічного обслуговування та припинення подання газу в разі порушень. Вони забезпечують безперервність і стабільність функціонування газотранспортної системи. Це доводить, що без фактичних дій навіть найдетальніше регулювання виключно правовими засобами не реалізовувалося б у повсякденній практиці.

Сьогодні проблематика полягає у відсутності належного теоретико-правового осмислення фактичних дій як окремого інструменту публічного адміністрування. Нечітке відмежування на практиці від адміністративних

актів ускладнює правозастосування, особливо в судових суперечках, де фактичні дії стають важливими доказами порушення суб'єктами владних повноважень наданої законом компетенції. Це обґрунтовує потребу у глибшому науковому аналізі їх природи, функцій та ролі у правовій системі України.

Актуальність дослідження фактичних дій також зумовлена потребами сучасного публічного адміністрування, зокрема у стратегічно важливій сфері енергетики. В умовах зростання проблем, пов'язаних з енергетичною безпекою, стабільністю постачання ресурсів та інтеграцією в європейський правовий простір, фактичні дії стають важливим чинником забезпечення законності й ефективності управлінських рішень. Вони дозволяють поєднати формально-правові механізми з реальною практикою виконання владних завдань, що підвищує дієвість системи публічного адміністрування. Аналіз цього інституту має як теоретичне, так і практичне значення, оскільки забезпечує баланс між нормою права та її фактичним утіленням у діяльності адміністративних органів.

Огляд останніх досліджень. До певних аспектів наукової проблематики фактичних дій, інструментів публічного адміністрування звертали свою увагу вітчизняні та європейські вчені А. Берлач, Ж. Ведель, В. Галуцько, П. Дельвольве, П. Діхтієвський, Р. Мельник, О. Фелик, В. Чуднов та ін. Проте за межами їх наукового аналізу залишалася ця проблематика в аспектах видобутку, транспортування, зберігання й продажу природного газу в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теоретичних підходів, норм чинного законодавства України, практики публічного адміністрування у сфері природного газу та порівняльного дослідження французького адміністративного права з'ясувати сутність фактичних дій як інструменту публічного адміністрування.

Виклад основних положень. Згідно з тлумачним словником української мови поняття «факт» визначається як дійсна, об'єктивна подія або явище, що відбулося в реальності

й становить елемент дійсності, не залежний від суб'єктивних оцінок чи вигадок. Воно розглядається як матеріал для висновків, підтвердження істинності знань чи обставин, а також як форма констатації реальності. У мовному вжитку факт використовується для підкреслення безсумнівності, справжності або наявності певного явища й може виконувати функцію ствердження чи вираження згоди [1]. Натомість поняття «дія» визначається як процес здійснення певної діяльності чи вчинку, що охоплює як індивідуальні чи колективні прояви активності, так і функціонування механізмів, організаційних систем або природних явищ. Воно відбиває вплив одних явищ на інші, розкриває зміст і розвиток подій у суспільному та культурному житті, використовується для позначення операцій у науці й техніці, а також становить структурний елемент мистецьких і літературних творів [2].

У теорії адміністративного права України визначається, що фактичні дії є різновидом активної адміністративної діяльності, що виявляються у правовій поведінці адміністративних органів, спрямованій на забезпечення потреб громадян, юридичних осіб та публічного інтересу держави. Вони не створюють нового правового статусу чи змін в адміністративно-правових відносинах, проте стають передумовою для настання таких наслідків. Характерною ознакою є те, що фактичні дії мають свідомо вольовий характер і виконуються в межах публічного адміністрування з метою отримання організаційного результату. Вони супроводжують процес надання адміністративних послуг і здійснення виконавчої діяльності, хоча самі по собі не змінюють суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Сфера застосування фактичних дій має фактичний та формальний зміст, які реально мають збігатися.

Фактичний зміст відбиває суспільну потребу в урегулюванні відносин, що не можуть бути реалізовані приватною ініціативою. Формальний зміст зумовлений законодавчо визначеною компетенцією адміністратив-

них органів, які мають право здійснювати такі дії лише у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Це означає, що посадові особи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування не можуть діяти поза межами закону навіть тоді, коли йдеться про фактичні дії, що не породжують правових наслідків безпосередньо. Узгодженість фактичного й формального змісту гарантує зв'язаність адміністративних органів законом і належне виконання поставлених перед ними завдань публічного адміністрування [3, с. 243-244].

У спеціальній юридичній літературі розкривається, що публічне адміністрування у сфері природного газу – це адміністративна діяльність органів, спрямована на забезпечення видобутку, транспортування, зберігання й продажу природного газу із залученням сучасних правових і цифрових інструментів. Воно поєднує надання адміністративних послуг із розпорядчою та виконавчою діяльністю для стабільного розвитку енергетичної системи України. Джерельна база включає Конституцію та профільні закони України, міжнародні договори та норми ЄС. Ключову роль такому адмініструванню відіграють НКРЕКП, Міністерство енергетики, Антимонопольний комітет та оператор ГТС, які здійснюють стратегічне планування і контроль конкуренції. Важливим напрямом виступає гарантування енергетичної безпеки, безперебійного постачання, кризового реагування та моніторинг стану газотранспортної системи. Основними інструменти публічного адміністрування є публічний контроль, ліцензування діяльності учасників ринку, установлення економічно обґрунтованих тарифів і забезпечення рівного доступу до інфраструктури [4].

Як видно із зазначеного, фактичні дії не належать до основних інструментів публічного адміністрування видобутку, транспортування, зберігання й продажу газу природного газу в Україні. На наш погляд, вони мають забезпечувальний характер як в аналізованій нами, так й в інших сферах суспільного життя. Для підтвердження цього звернемося до теоретичних напрацювань класичного адміністративного права Франції.

Відмежування односторонніх адміністративних актів від фактичних дій адміністрації ґрунтується на наявності волевиявлення та здатності породжувати юридичні наслідки. Односторонній адміністративний акт у французькому праві є проявом волі адміністрації, спрямованим на створення, зміну або припинення прав і обов'язків адресата. Натомість фактичні дії, навіть якщо вони здійснені навмисно, не мають самостійного правового значення, а лише реалізують попереднє рішення або створюють обставини, що зумовлюють відповідальність. Особливості оскарження полягають у тому, що лише адміністративні акти можуть бути предметом спеціального контролю за допомогою позову про перевищення влади (*recours pour excès de pouvoir*) у французькому адміністративному судочинстві. У таких справах перевіряється законність самого рішення адміністрації, а не наслідки його реалізації. Фактичні ж дії не підлягають оскарженню як акти, але можуть стати предметом відповідальності адміністрації за завдану шкоду [5].

Схожа правова позиція застосовується щодо можливості оскарження адміністративних актів та використання при цьому фактичних дій як певних доказів у системі українського адміністративного судочинства. Для прикладу, при ухваленні постанови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 15 червня 2022 року у справі № 640/9828/20 певні фактичні дії стали предметом судового дослідження як доказу в межах правової суперечки щодо обов'язковості укладення договорів щодо розподілу природного газу. Суд визнав, що забезпечення безпечної експлуатації газових мереж, здійснення обліку подання газу, контролювання його використання, обмеження чи припинення розподілу в разі порушень, а також присвоєння ЄІС-коду є фактичними діями операторів газорозподільних систем. Ці дії не породжують нових правових наслідків, але підтверджують технічну реальність функціонування ринку та потребу існування розподільчих договорів. Вони відбивають практичний зміст узаємодії сторін та забезпечують виконання

зобов'язань у сфері енергетики. Суд наголосив, що саме реальність здійснення таких операцій доводить належність правовідносин і виправдовує юридичне оформлення обов'язку укладання договору. Отже, фактичні дії набули доказового значення й підтвердили, що регулювання ринку природного газу ґрунтується не лише на адміністративних актах, а й на технічних процесах [6].

Тим самим Верховний Суд у цій справі виходив із того, що функціонування ринку природного газу не зводиться лише до юридичних угод між постачальником і споживачем. Його забезпечують численні фактичні дії операторів газорозподільних систем від технічного обслуговування і контролю до ведення обліку та припинення подання газу. Ці дії підтвердили, що споживач фактично користується не лише послугою постачання, але й послугою розподілу. Суд визнав, що саме вони доводять обґрунтованість вимоги укласти окремий договір розподілу.

Висновки. Поняття «факт» у словниковому тлумаченні означає реальну подію чи явище, що об'єктивно існує незалежно від суб'єктивних оцінок. «Дія» ж визначається як процес активності чи вчинку, що може відображати як індивідуальні прояви, так і функціонування організаційних систем. У правовій площині ці категорії отримують особливе значення, оскільки факт є підставою для висновків, а дія – способом досягнення результату. В адміністративному праві розрізняють адміністративні акти, що мають юридичні наслідки, і фактичні дії, які їх не породжують. Фактичні дії забезпечують виконання завдань органів влади, але не змінюють правового статусу суб'єктів. Вони посідають допоміжне місце в системі публічного адміністрування. Це визначає їх значення як проміжної ланки між подією та адміністративним актом.

Фактичні дії у вітчизняній доктрині кваліфікуються як форма активної адміністративної діяльності. Вони мають свідомовольовий характер і здійснюються адміністративними органами в межах компетенції. При цьому вони не створюють нових правовідносин і не змінюють правового статусу громадян чи організацій. Їх

основним завданням є досягнення організаційного результату, що забезпечує належне функціонування виконавчої системи. Фактичні дії супроводжують надання адміністративних послуг та інші процеси управління. У цьому сенсі вони підтверджують реальність виконання повноважень, закріплених у законодавстві. Водночас їх зміст має співпадати з формально визначеними межами компетенції.

У сфері публічного адміністрування природного газу ключовими інструментами є ліцензування, контроль, тарифоутворення та забезпечення конкуренції. Фактичні дії в цей перелік не включаються, однак мають забезпечувальний характер. До таких дій належать технічні операції, пов'язані з обліком подання газу, контролем за його використанням, припиненням подання в разі порушень, присвоєнням кодів. Вони підтверджують практичне існування відносин та їхню об'єктивну потребу. Саме ці дії забезпечують ефективність функціонування газотранспортної системи. Вони не породжують самостійних юридичних наслідків, але формують підґрунтя для їх закріплення у правовій формі.

Французьке адміністративне право розрізняє адміністративні акти та фактичні дії. Адміністративний акт має характер волевиявлення і породжує юридичні наслідки для адресата. Фактичні ж дії, навіть якщо вони свідомі, не створюють нових прав чи обов'язків, а лише реалізують ухвалені рішення. Вони можуть бути підставою для відповідальності адміністрації в разі завдання шкоди. Спеціальний контроль у суді стосується саме актів, а не дій. Такий підхід засвідчує забезпечувальну природу фактичних дій порівняно з актами.

У національній судовій практиці фактичні дії розглядаються як докази у правових суперечках, що стосуються адміністративних правовідносин. При розгляді справ про укладення договорів розподілу природного газу судами аналізуються дії операторів систем. До них належать контроль за використанням газу, ведення обліку, припинення подання в разі порушень. Такі дії не змінюють самостійно правового статусу сторін, але підтверджують реальність відносин.

Вони доводять технічну потребу укладання окремих угод. Суд визнає, що саме наявність цих операцій обґрунтовує юридичне оформлення обов'язків. Отже, фактичні дії отримують доказове значення.

Отже, фактичні дії мають забезпечувальний характер у публічному адмініструванні та не є основними інструментами регулювання. Вони утверджують практичний (правореалізаційний) аспект функціонування адміністративних органів влади та є забезпечувальним інструментом

публічно адміністрування. Зокрема у сфері енергетики вони забезпечують стабільність і безперервність газопостачання через облік, контроль та інші операції. У порівняльному вимірі аналогічний підхід спостерігається у французькому праві, де фактичні дії відмежовуються від адміністративних актів. Судова практика України демонструє використання таких дій як доказів в адміністративному судочинстві. Це свідчить, що вони виконують роль допоміжного засобу адміністративно-правового регулювання.

Анотація

У статті розглянуто феномен фактичних дій як інструменту публічного адміністрування на прикладі видобутку, транспортування, зберігання й продажу природного газу в Україні. Визначено, що лінгвістичні та юридичні підходи до тлумачення понять «факт» і «дія» у правовій площині набувають особливого значення для характеристики правового статусу адміністративних органів. Наголошено, що фактичні дії в адміністративному праві України є формою активної адміністративної діяльності, яка не породжує самостійних юридичних наслідків, проте забезпечує організаційний результат, потрібний для виконання публічних завдань. Вони супроводжують процес надання адміністративних послуг та виконання виконавчих функцій, відбивають забезпечувальну реальність адміністративних процесів і підтверджують легітимність публічних рішень. Особливу увагу приділено співвідношенню фактичного й формального змісту цих дій, що зумовлює їх законність і зв'язаність діяльності адміністративних органів правом. У сфері публічного адміністрування природного газу фактичні дії виявляються у вигляді обліку подання газу, контролювання його використання, припинення подання в разі порушень, присвоєння кодів та інших технічних операцій. Хоча вони не належать до ключових інструментів адміністрування, як-от ліцензування, тарифоутворення чи контроль конкуренції, їхнє значення виявляється в забезпеченні стабільності функціонування енергетичної системи. Вони підтверджують реальність існування відносин і створюють підґрунтя для їхнього правозастосовного оформлення. Порівняльний аналіз із французьким адміністративним правом засвідчує, що там фактичні дії також відмежовуються від адміністративних актів, не мають самостійного правового значення, проте можуть стати підставою для відповідальності адміністрації в разі завдання шкоди. Судова практика України підтверджує доказове значення фактичних дій у правових суперечках щодо укладення угод щодо розподілу природного газу. Зокрема, дії операторів газорозподільних систем із технічного обслуговування, ведення обліку чи припинення подання ресурсу визнаються судами фактичними доказами належності сторін до таких правовідносин.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративний акт, адміністративні послуги, доказове значення, енергетична безпека, фактичні дії, інструменти адміністрування, ліцензування, облік газу, публічне адміністрування, розподіл природного газу, судова практика, технічні операції, транспортна система, управлінська діяльність, французьке право, юридичні наслідки.

Halunko V.V., Makhmurova-Dyshliuk O.P., Lazariev A.A. Actual actions as a public administration tool: on the examples of production, transportation, storage and sale of natural gas in Ukraine

Summary

The article examines the phenomenon of factual actions as an instrument of public administration using the example of extraction, transportation, storage, and sale of natural gas in Ukraine. Linguistic

and legal approaches to interpreting the concepts of “fact” and “action” are defined, which in the legal field acquire particular significance for characterizing the legal status of administrative bodies. It is emphasized that factual actions in the administrative law of Ukraine represent a form of active administrative activity that does not generate independent legal consequences but ensures an organizational result necessary for fulfilling public tasks. They accompany the process of providing administrative services and performing executive functions, reflect the technical reality of administrative processes, and confirm the legitimacy of managerial decisions. Special attention is paid to the correlation between the factual and formal content of such actions, which determines their legality and the rule-bound nature of administrative bodies’ activities. In the sphere of public administration of natural gas, factual actions are manifested in the form of gas supply accounting, monitoring of its use, termination of supply in cases of violations, assignment of codes, and other technical operations. Although they do not belong to the key administrative instruments such as licensing, tariff formation, or competition control, their importance lies in ensuring the stability of the energy system. They confirm the actual existence of relations and create the basis for their normative formalization. A comparative analysis with French administrative law demonstrates that factual actions are also distinguished from administrative acts, do not have independent legal significance, but may become grounds for administrative liability in case of damage. Ukrainian judicial practice confirms the evidentiary value of factual actions in disputes regarding the conclusion of natural gas distribution agreements. In particular, the actions of gas distribution system operators in technical maintenance, accounting, or supply termination are recognized by courts as factual evidence of the parties’ involvement in legal relations.

Key words: administrative act, administrative law, administrative services, evidentiary value, energy security, factual actions, French law, gas accounting, governance activity, instruments of administration, legal consequences, licensing, natural gas distribution, public administration, technical operations, transport system, judicial practice.

Список використаних джерел:

1. Факт. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 10. С. 270. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=факт>
2. Дія. Словник української мови: в 11 т. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 2. С. 297. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=дія>
3. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
4. Чуднов В. В. Поняття та зміст публічного адміністрування ринку природного газу в Україні. *Право і суспільство*. 2025. № 3. Т. 1. С. 58–65. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.3.1.8>
5. Жорж Ведель (Georges Vedel), П'єр Дельвольве (Pierre Delvolvé): доктринальні профілі із цитатами з ключових праць. Упорядник Валентин Галунько. Київ: Академія АПН, 2025. URL: <https://www.ssaals.com.ua/pravo/zhorzh-vedel-georges-vedel-p-ier-delvolve-pierre-delvolve-doktrynalnyy-profil-iz-tsytatamy-z-kliuchovykh-prats-uporiadnyk-valentyn-halunko-kyiv-akademiiia-apn-2025-url/10257/>
6. Постанова Верховного Суду від 15 червня 2022 року у справі № 640/9828/20, адміністративне провадження № К/9901/18188/21. Верховний Суд. 2022. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/105018688>