

УДК 351.73

Я. Г. Воронін

АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ НАФТОГАЗОВОЇ ГАЛУЗІ

Постановка проблеми. Нафтогазовий комплекс у національному господарстві України займає досить виняткові позиції, що зумовлюється низкою факторів: значною часткою в бюджетному формуванні, потужною інфраструктурою транспортування природного газу в європейські країни, великою потребою в енергоносіях через високу концентрацію енергоємних виробництв та залежністю від зарубіжних постачальників природних вуглеводнів, оскільки власними ресурсами країна забезпечена недостатньо.

Удосконалення організаційної системи управління та адміністративно-правового забезпечення функціонування вітчизняного нафтогазового комплексу має забезпечити основні пріоритети, напрями й механізми здійснення довгострокової державної політики в цій стратегічній галузі національного господарства, а також щодо енергетичної безпеки України. Таке важливе й багатогранне завдання вимагає спеціального законодавчого закріплення, правового захисту та регулювання [5, с. 180].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам аналізу нормативної бази функціонування нафтогазового комплексу України присвячено праці таких вітчизняних учених, як О.М. Даценко [3], С.А. Лобанова [5], О.В. Сердюченко [6], Ю.А. Слюсаренко [7] та інші.

Проте характеристика сучасного законодавства у сфері функціонування нафтогазового комплексу вказує на наявні помилки в правовому регулюванні вітчизняної нафтогазової галузі, що потребує подальших досліджень із метою обґрунтування шляхів його вдосконалення.

Метою статті є аналіз сучасної бази адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу. Відповідно до поставленої мети завдання статті є такими:

- характеристика законодавства у сфері функціонування нафтогазового комплексу;
- виявлення наявних помилок у правовому регулюванні вітчизняної нафтогазової галузі;
- обґрунтування шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу України.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України «Про нафту і газ» нафтогазова галузь – це галузь економіки України, яка разом з іншими галузями забезпечує пошук, розвідку та розробку родовищ нафти й газу, транспортування, переробку, зберігання й реалізацію нафти, газу та продуктів їх переробки [2].

Під адміністративно-правовим регулюванням діяльності нафтогазового комплексу варто розуміти сукупність норм адміністративно-правового характеру, яка забезпечує державно-владний вплив на суспільні відносини в нафтогазовому комплексі та координує діяльність усіх суб'єктів зазначеної сфери. Регулювання відно-

син у нафтогазовій галузі має певні особливості, пов'язані з об'єктивними умовами функціонування галузі, а саме:

– постійним і безперервним збалансуванням видобутку, постачання й 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- й пожежонебезпечністю газу, нафти та продуктів їх переробки, а також необхідністю підтримання у зв'язку із цим надійності та безпеки експлуатації об'єктів нафтогазової галузі.

Нормативно-правові акти, що регулюють вітчизняну нафтогазову галузь, сьогодні мають різну юридичну силу (закон, положення, указ, постанова, правила, інструкція тощо), зумовленість реальним станом нафтогазового комплексу; залежно від функцій вони поділяються на певні види: а) визначають основні засади функціонування нафтогазового комплексу; б) визначають правовий статус суб'єктів господарювання в нафтогазовому комплексі; в) регулюють окремі напрями діяльності вказаних суб'єктів [3, с. 8]. Таким чином, сучасне нафтогазове законодавство можна умовно поділити на законодавчі акти, що встановлюють загальні умови функціонування нафтогазового комплексу (Закон України «Про природні монополії» від 20 квітня 2010 р. № 1689, Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222-VIII, Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2011 р. № 2210-111, Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII, Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР), та законодавчі акти, які безпосередньо регулюють його діяльність (зокрема, Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. № 2665-III, Закон України «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 р. № 192/96-ВР).

Відповідно до вказаних нормативно-правових актів адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу є спеціальним правовим механізмом впливу на діяльність нафтогазової сфери, формування її правової основи та визначення напрямів функціонування, забезпечення ефективних процесів розвідки й розробки родовищ нафти та газу, видобування, транспортування, зберігання, переробки, постачання нафти й газу та продуктів їх переробки.

Основними стадіями адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу є такі:

1) розробка та прийняття відповідних нормативно-правових актів;

2) виникнення на цій правовій основі правового статусу (прав і юридичних обов'язків) суб'єктів правовідносин у нафтогазовій сфері;

3) їх реалізація (фактичне використання) [7, с. 10].

В адміністративно-правовому регулюванні нафтогазового комплексу діють такі правові засоби, як уповноваження (дозвіл), зобов'язання, заборона.

Законодавством також визначено такі методи адміністративно-правового регулювання:

а) субординації (виявляється як у зовнішніх адміністративно-правових відносинах, що складаються між уповноваженими компетентними органами виконавчої влади загальної й спеціальної компетенції та НАК «Нафтогаз України», так і у внутрішніх відносинах між керівництвом НАК «Нафтогаз України» та її підрозділами);

б) координації (застосовується у відносинах між підприємствами, господарюючими суб'єктами, пов'язаними договірними відносинами);

в) рекомендаційний метод (пропонує суб'єктам правовідносин найбільш бажані й раціональні для держави та галузі варіанти поведінки) [3, с. 11].

Методи адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу повинні базуватись на певних принципах. Зокрема, ст. 5 Закону України «Про нафту і газ» встановлює такі принципи державної політики в нафтогазовій галузі:

- державного управління в нафтогазовій галузі;
- державного регулювання діяльності в нафтогазовій галузі;
- збереження цілісності та забезпечення надійності й ефективності функціонування Єдиної газотранспортної системи України, єдиного диспетчерського (оперативно-технологічного) управління нею;
- створення умов для розвитку та підвищення ефективності діяльності нафтогазової галузі;
- безпеки експлуатації об'єктів нафтогазової галузі;
- раціонального споживання газу, нафти та продуктів їх переробки, упровадження енергозберігаючих технологій, у тому числі обладнання газопроводів газотурбінними й турбодетандерними установками;
- одержання єдиних державних норм, правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком, транспортуванням, постачанням і використанням газу, нафти та продуктів їх переробки;
- забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів нафтогазової галузі;
- забезпечення захисту прав та інтересів усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти й газу, переробкою нафти та газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, споживачів нафти й газу та працівників галузі;
- сприяння розвитку конкурентних відносин на ринку газу, нафти та продуктів їх переробки;
- забезпечення підготовки кадрів високої кваліфікації для нафтогазової галузі;
- створення умов для підтримання стабільного фінансового стану нафтогазової галузі;
- взаємної відповідальності постачальників газу, нафти й продуктів їх переробки та споживачів;
- створення умов для перспективних наукових досліджень;
- забезпечення раціонального використання надр в інтересах українського народу та надрокористувачів;
- пріоритетного використання вітчизняного науково-технічного, технологічного та кадрового потенціалу [2].

Закріплення основоположних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу на законодавчому рівні має стратегічне значення.

Адміністративно-правове регулювання відносин у нафтогазовому комплексі здійснюється за декількома основними напрямками:

1) забезпечення його стратегічних пріоритетів (стимулювання інноваційного розвитку окремих структур галузі, сприяння залученню іноземних інвестицій);

2) реформування відповідно до стандартів Європейського Союзу;

3) упорядкування за допомогою адміністративно-правових засобів державного впливу: реєстрації, ліцензування, квотування, сертифікації, надання дозволів тощо;

4) адміністративно-правове регулювання зовнішньоекономічних відносин тощо [6, с. 91].

Визначаючи типи адміністративно-правового регулювання нафтогазовим комплексом, зазначимо, що розрізняють два типи правового регулювання: загально-дозвільний (дозволено все, крім прямо забороненого законом) і спеціально-дозвільний (заборонено все, крім прямо дозволеного законом). Саме спеціально-дозвільний тип є характерним для діяльності посадовців і державних службовців органів виконавчої влади й управління та інших гілок влади, у тому числі в нафтогазовому комплексі. Взаємодія реалізації засобів, методів і типів забезпечує встановлення певного порядку адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу – адміністративно-правового режиму, який залежно від суб'єктивних та об'єктивних обставин у галузі може бути жорстким імперативним чи ліберально-диспозитивним.

Адміністративно-правове регулювання в нафтогазовій галузі здійснюється шляхом встановлення загальних правил здійснення цієї діяльності суб'єктами господарської діяльності, надання ліцензій на здійснення окремих видів діяльності, спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, формування тарифної політики та іншими засобами, що визначаються законами.

Дозвільно-ліцензійну діяльність у нафтогазовому комплексі регулює спеціальне законодавство, яке виконує такі функції: встановлює загальні засади й правила користування нафтогазоносними надрами, постачання нафти та газу, а також підзаконні нормативно-правові акти, які становлять їх організаційно-правовий складник; визначає компетенцію виконавчих органів; конкретизує порядок і процедуру дозвільно-ліцензійної діяльності, порядок використання окремих видів надрокористування; встановлює правовий режим об'єктів дозвільно-ліцензійної діяльності, стандарти, критерії, методики користування мінеральними ресурсами та їх постачання [3, с. 12].

Таким чином, законодавство визначає особливості дозвільної діяльності в нафтогазовому комплексі, які зумовлюються виданням дозволів саме на користування надрами та імперативним визначенням їх строків, видів діяльності, території, умов, пов'язаних зі специфікою нафтогазового комплексу. Види дозвільної діяльності в нафтогазовому комплексі класифіковано за такими критеріями:

- 1) умови й порядок їх надання;
- 2) вид користування нафтогазоносними надрами;
- 3) вид діяльності на дозвільній території;
- 4) обсяг прав, які отримують суб'єкти дозвільної діяльності;
- 5) строки дії спеціального дозволу.

Законодавством передбачено такі основні умови ліцензійної діяльності щодо транспортування нафти й газу:

– імперативні вимоги (у встановлені строки надавати звітність, у тому числі фінансову, надавати достовірну інформацію, вести бухгалтерський облік, обґрунтовано розподіляти витрати між ліцензованою діяльністю та іншими видами господарської діяльності, не розголошувати службову інформацію з метою недопущення невикористаної конкурентної переваги);

– права (відмовити замовнику послуг лише в передбачених законодавством випадках);

– обов'язки (утримувати обладнання та устаткування відповідно до вимог щодо надійності й безпеки, а також проводити природоохоронні заходи, які сприятимуть запобіганню негативному впливу на навколишнє середовище).

Основні критерії, яким має відповідати адміністративне законодавство, – це регулювання управління господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти й природного газу. По-перше, це форма правового акта закріплення адміністративно-правових норм (Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети й постанови Кабінету Міністрів України); по-друге, це також спрямованість таких норм на регулювання саме виконавчої чи розпорядчої управлінської діяльності щодо означеної господарської діяльності [4, с. 14].

Ліцензування визнається заходом прямого адміністративного регулюючого впливу на суб'єктів господарювання, що виступає своєрідним механізмом легітимації підприємництва, який полягає в державному підтвердженні законності входу відповідних суб'єктів у господарський обіг. Ліцензійно-дозвільна діяльність із видобутку та подальшої реалізації нафти й природного газу розуміється як комплексна діяльність спеціально уповноважених суб'єктів державного управління із забезпечення встановленого в адміністративно-правових нормах порядку провадження господарської діяльності заінтересованими суб'єктами не інакше, як на основі низки дозвільних документів, а саме ліцензій про право на заняття такою господарською діяльністю та спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами.

Виділяють дозвільну, облікову, інформаційну, контролюючу, статистичну й охоронну функції ліцензування. Проте в нашому випадку одержання відповідними суб'єктами господарювання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами (ліцензування) не може виконувати дозвільну функцію, оскільки воно лише забезпечує отримання права на провадження певного виду господарської діяльності. Тому має йтись не стільки про дозвільну, скільки про правостановлюючу функцію ліцензування господарювання в нафтогазовій галузі.

Основною відмінністю ліцензій і спеціальних дозволів, які використовуються в державному управлінні господарюванням у нафтогазовій галузі та надаються уповноваженими суб'єктами державного управління заінтересованим особам на відповідних умовах, названо зміст прав, які вони надають. Ліцензія забезпечує загальне право відповідного суб'єкта на господарювання в нафтогазовій галузі, тоді як спеціальні дозволи забезпечують можливість практичної реалізації такого права за конкретними напрямками користування нафтогазоносними надрами, а саме щодо геологічного вивчення нафтогазоносних надр, промислової розробки родовищ і будівництва підземних сховищ нафти чи газу та споруд для захоронення відходів виробництва.

Важливим кроком у напрямі вдосконалення діяльності нафтогазового комплексу України стало прийняття Указу Президента України «Про реформування нафтогазового комплексу України» та Постанови Кабінету Міністрів України «Про основні напрями реформування нафтогазового комплексу України» [8; 9].

Таким чином, існуюче адміністративно-правове регулювання діяльності нафтогазового комплексу України потребує істотних змін. На основі встановлених напрямів реформування нафтогазового комплексу України мають бути розроблені індивідуальні проекти щодо кожної вертикально інтегрованої нафтогазової компанії з відповідними нормативним забезпеченням, на основі яких проводитиметься структурна перебудова галузі.

Закріплення основоположних напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання нафтогазового комплексу на законодавчому рівні має стратегічне значення.

Висновки. Таким чином, основні завдання адміністративно-правового регулювання нафтогазової галузі мають бути такими:

- забезпечення національної безпеки держави;
- сприяння конкуренції в 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 й газу, переробкою нафти та газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки [1];
- 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.

При цьому головним суб'єктом регулювання вітчизняної нафтогазової галузі має залишатись держава.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про нафту і газ : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
3. Даценко О.М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / О.М. Даценко ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2016. – 23 с.
4. Ківалов С.В. Адміністративне право України : [навч.-метод. посібник] / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – О. : Юридична література, 2002. – 312 с.
5. Лобанова С.А. Нафтогазовий комплекс як об'єкт адміністративно-правового регулювання / С.А. Лобанова // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2013. – Вип. 182. – Ч. 3. – С. 180–186.
6. Сердюченко О.В. Деякі питання організаційно-правового забезпечення енергозбереження в Україні / О.В. Сердюченко // Сучасні наукові дослідження – 2006 : тези допов. за матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, липень 2006 р.). – Дніпропетровськ, 2006. – Т. 3 : Право, наука і освіта. – С. 90–93.
7. Слюсаренко Ю.А. Правовий статус юридичних осіб нафтогазового комплексу України (цивільно-правові аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.03 «Цивільне право і цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право» / Ю.А. Слюсаренко ; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 21 с.
8. Про реформування нафтогазового комплексу України : Указ Президента України від 25 лютого 1998 р. № 151/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/151/98>.
9. Про основні напрями реформування нафтогазового комплексу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 1996 р. № 1510 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1510-96-%D0%BF>.

Анотація

Воронін Я. Г. Аналіз адміністративно-правового регулювання вітчизняної нафтогазової галузі. – Стаття.

Статтю присвячено характеристиці законодавства у сфері функціонування нафтогазового комплексу України. Вказано на наявні помилки в правовому регулюванні вітчизняної нафтогазової галузі, визначено основні завдання адміністративно-правового регулювання нафтогазової галузі.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, нафтогазова галузь, ліцензування, реформування.

Аннотация

Воронин Я. Г. Анализ административно-правового регулирования отечественной нефтегазовой отрасли. – Статья.

Статья посвящена характеристике законодательства в сфере функционирования нефтегазового комплекса Украины. Указано на имеющиеся ошибки в правовом регулировании отечественной нефтегазовой отрасли, определены основные задачи административно-правового регулирования нефтегазовой отрасли.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, нефтегазовая отрасль, лицензирование, реформирование.

Summary

Voronin Ya. H. Analysis of the administrative and legal regulation of the domestic oil and gas industry. – Article.

The article is devoted to the legislation on the functioning of the oil and gas complex of Ukraine. Indicated on the existing error in the legal regulation of the domestic oil and gas industry, the basic tasks of the administrative and legal regulation of the oil and gas industry.

Key words: administrative and legal regulation, oil and gas industry, licensing, reform.