



УДК 342.12

ІСТОРИЧНИЙ ГЕНЕЗИС КОНТРОЛЮ ЗА ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ З ВИДОБУТКУ ТА ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НАФТИ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ

Мамедов Є.А., генеральний директор
ТОВ «Socar Енерджи Україна»

Визначено теоретико-методологічні основи становлення та розвитку контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Ключові слова: природний газ, історичний генезис, державний контроль, історичний процес, нафта, контроль за діяльністю.

Определены теоретико-методологические основы становления и развития контроля над хозяйственной деятельностью по добыче и дальнейшей реализации нефти и природного газа.

Ключевые слова: природный газ, исторический генезис, государственный контроль, исторический процесс, нефть, контроль над деятельностью.

Mamedov E.A. HISTORICAL GENESIS OF CONTROL OVER ECONOMIC ACTIVITY FOR THE PRODUCTION AND FURTHER REALIZATION OF OIL AND NATURAL GAS

Defined theoretical and methodological bases of formation and development control over economic activity for the production and further realization of oil and natural gas.

Key words: natural gas, historical genesis, state control, historical process, oil control activities.

Постановка проблеми. Система контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу не є сталою та підлягає постійному реформуванню. Це пояснюється тим, що законодавство та інституційна складова відповідної системи оптимізується з метою пристосування до економічних відносин у даній сфері діяльності. Також це можна пояснити намаганням зробити відповідну сферу діяльності привабливою для інвесторів, що передбачає зменшення адміністративного тиску на даний підвид господарської діяльності.

Стан наукового дослідження. Вагомий внесок у дослідження процесу становлення, формування і розвитку системи контролю втілений у працях таких вчених: О. Андрійка, В. Афанасьєва, Ю. Битяка, В. Горшенєва, Ю. Грошового, А. Кулакова, Н. Нижник, А. Рогожина, О. Роженюк, В. Тароева, В. Чиркіна, П. Чистяков, І. Шахова, Н. Шевченко.

Виклад основного матеріалу. Нафтогазова промисловість України має багатовікову історію: перші історичні дані про видобуток нафти на території західної України з'явилися ще в XIV столітті. У 20-х роках XIX століття розпочався промисловий видобуток нафти в районі м. Борислав на Прикарпатті. На той час це був найбільший нафтовидобувний регіон у Європі. Вже на початку XX століття обсяг видобутку в цьому регіоні досяг 2 млн. тонн на рік [1].

В радянський період нашої держави активно розвивалася нафтогазова сфера. Саме з території України були здійснені перші у світі міждержавні поставки природ-

ного газу: у 1945 році розпочато поставки з Дашавського та Опарського газових родовищ до Польщі. У середині XX століття природний газ українського походження транспортувався до Росії, Білорусі, Литви, Латвії, Польщі, Чехословаччини та Австрії. Відкриття значних запасів вуглеводнів в регіоні Дніпровсько-Донецької западини, на Прикарпатті та в Причорноморсько-Кримській нафтогазоносній області ознаменувало активний розвиток нафтогазової промисловості України. У 1972 році було досягнуто максимального обсягу видобутку нафти та газоконденсату – 14,4 млн. тонн; а у 1975 році – найбільшого рівня видобутку газу – 68,7 млрд. куб. м [1]. Проте у відповідний період не існувало ринкових відносин у даній галузі, а економічна система була побудована на основі адміністративно-планового методу управління всіма галузями народного господарства.

Бурхливий розвиток вільної та ініціативної господарської діяльності в Україні та її правове закріплення пов'язане із прийняттям Закону УРСР «Про підприємства в Українській РСР» від 27.03.1991 р. [2] та Закону УРСР «Про підприємництво» від 07.02.1991 р. [3]. Останні започаткували та стали основою для подальших змін законодавства України, що здійснювало правове регулювання господарської діяльності. Крім цього, виникла необхідність і в здійсненні контролю за новою системою господарювання. В свою чергу розвиток підприємництва поставив завдання щодо переходу та адаптації діяльності підприємств державної форми власності, які здійснювали господарську ді-

яльність з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу.

Наступним спеціальним органом, який здійснював контроль за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, був Державний комітет нафтової, газової та нафтопереробної промисловості, утворений Указом Президента України «Про утворення Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості» від 18.01.1995 року. Згідно з положеннями даного наказу останній став правонаступником Державного комітету України по нафті і газу [4]. В положенні про даний комітет, затверджене Указом Президента України «Про положення про державний комітет нафтової, газової та нафтопереробної промисловості» від 06.03.1995 р. вже були закріплені ряд конкретних контрольних повноважень у сфері господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, зокрема щодо контролю за додержанням стандартів якості продукції та патентно-ліцензійних вимог, сертифікації продукції (робіт, послуг) нафтової, газової та нафтопереробної промисловості, ліцензування щодо використання та експлуатації об'єктів трубопроводу [5]. Хоча роботи суб'єктів господарювання на момент утворення даного органу здійснювалися державними компаніями, відповідні повноваження з контролю за даною сферою господарської діяльності були основою для подальшого контролю за діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу суб'єктами господарювання приватної форми власності.

Наступним органом виконавчої влади, який здійснював відповідні повноваження, як вже зазначалося, було новоутворене Міністерство палива та енергетики України. Положенням про Міністерство закріплено повноваження з реалізації проведення державної політики у сфері охорони праці, ядерної, радіаційної та пожежної безпеки і охорони довкілля, здійснює методичне керівництво та організовує контроль з цих питань за діяльністю підприємств паливно-енергетичного комплексу [6].

Перейдемо до аналізу іншого аспекту контролю за господарською діяльністю в нафтогазовій сфері, а саме: реалізації нафти і природного газу. Повноваження з контролю за господарською діяльністю з цього приводу закріплені за відповідними Національними комісіями. Так, 1994 року Указом Президента України «Про національну комісію з питань електроенергетики» від 08.12.1994 р. була утворена Національна комісія з питань регулювання електроенергетики [7].

У 2011 році Указом Президента України «Про ліквідацію Національної Комісії

регулювання електроенергетики України» від 23.11.2011 р. ліквідовано Національну Комісію регулювання електроенергетики України [8]. Повноваження щодо контролю за господарською діяльністю з реалізації нафти і природного газу були закріплені за новоутвореною Національною Комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ), положення про яку затверджене Указом Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики» від 23.11.2011 р. [9].

У 2014 році Указом Президента України «Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері енергетики» від 27.08.2014 р. Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики ліквідовано [10]. Натомість Указом Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 27.08.2014 р. утворено відповідну нову Національну Комісію [9], положення про яку затверджене Указом Президента «Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 10.09.2014 р. [11]. Фактично при створенні нової Комісії об'єднано функції двох попередніх комісій, додавши до сфери енергетики ще й сферу комунальних послуг. Врегульовано повноваження щодо контролю за господарською діяльністю шляхом зменшення нехарактерних для відповідних комісій аспектів контролю та узагальнення предметів контролю.

Таким чином, відповідна Комісія здійснює контроль за:

1) додержанням ліцензіатами ліцензійних умов провадження господарської діяльності;

2) цільовим використанням коштів, обсяги яких передбачені структурою тарифів і які одержані в результаті провадження ліцензованої діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках;

3) виконанням суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання на суміжних ринках інвестиційних програм, спрямованих на оновлення основних фондів, підвищення ефективності та зменшення втрат у процесі провадження діяльності, що підлягає регулюванню.

Наступним органом гірничого нагляду та з питань інших контрольних повноважень став Комітет по нагляду за охороною праці України, положення про який затверджено Указом Президента України «Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України» від 09.03.1998 р.



[12]. Останній, на відміну від попередніх, був підпорядкований не безпосередньо Кабінету Міністрів України, а Міністерству праці та соціальної політики України. Відповідне підпорядкування мав і правонаступник даного органу, а саме Державний департамент з нагляду за охороною праці утворений в 2000 році. Проте останній відповідно до Постанови КМУ від «Про затвердження Положення про Державний департамент з нагляду за охороною праці та включення голови зазначеного департаменту до складу Бюро Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення» від 6 червня 2000 р. № 925 був не лише підпорядкований Мінпраці, а діяв в складі цього Міністерства [13]. Відповідно можна зробити висновки, що функції з державного гірничого нагляду, в тому числі за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, переходять до предмету віданія Мінпраці.

Проте проіснував Департамент не довго, оскільки в 2006 р. останній був реформований та повторно отримав статус центрального органу виконавчої, змінивши назву на «Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду» [14; 15]. Таким чином, орган, до повноважень якого входить здійснення гірничого нагляду, зокрема за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, повторно підпорядковується Кабінету Міністрів України.

Проаналізувавши інституційний генезис державного гірничого нагляду як елементу генезису державного контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, можна виділити наступні етапи такого генезису:

1) 1991–1998 рр. – становлення системи державного гірничого нагляду та передача функцій інспекцій профспілок до спеціального контролюючого центрального органу виконавчої влади, який підвідомчий безпосередньо Кабінету Міністрів України (Державний комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду; Державний комітет по нагляду за охороною праці);

2) 1998–2003 рр. – інституційні зміни в органах державного гірничого нагляду, підпорядкування з подальшим поглинанням відповідних органів Мінпраці (Комітет по нагляду за охороною праці України; Державний департамент з нагляду за охороною праці);

3) 2003–2011 рр. – нецілеспрямовані інституційні реформи органу: повернення до попередньої моделі підпорядкування контролюючого органу у сфері гірничого нагляду безпосередньо до КМУ, подальша передача у підпорядкування МНС та введення

органу в структуру Міністерства, подальше повернення до безпосередньої підпорядкованості КМУ (Державний комітет України з нагляду за охороною праці; Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду);

4) 2011 р. – по сьогоднішній день – початок цілеспрямованих якісних інституційних перетворень, виведення частини повноважень з компетенції органу, систематизація повноважень, обрання якісної моделі координації та спрямування органу КМУ через галузевого міністра МНС, подальше об'єднання з Державною інспекцією праці з метою зменшення контролюючих органів та спрямування діяльності через Мінісоцполітики (Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державна служба України з питань праці).

Нами визначено наступне поняття: історичний генезис контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу – процес становлення та розвитку інституційно-правової системи контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, що має своє вираження в часі і просторі.

Проаналізувавши інституційний генезис державного гірничого нагляду як елементу генезису державного контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, нами виділено наступні етапи такого генезису:

1) 1991–1998 рр. – становлення системи державного гірничого нагляду та передача функцій інспекцій профспілок до спеціального контролюючого центрального органу виконавчої влади, який підвідомчий безпосередньо Кабінету Міністрів України (Державний комітет по нагляду за безпечним веденням робіт у промисловості і гірничому нагляду; Державний комітет по нагляду за охороною праці);

2) 1998–2003 рр. – інституційні зміни в органах державного гірничого нагляду підпорядкування з подальшим поглинанням відповідних органів Мінпраці (Комітет по нагляду за охороною праці України; Державний департамент з нагляду за охороною праці);

3) 2003–2011 рр. – нецілеспрямовані інституційні реформи органу: повернення до попередньої моделі підпорядкування контролюючого органу у сфері гірничого нагляду безпосередньо – до підпорядкованості КМУ, подальша передача у підпорядкування МНС та введення органу в структуру Міністерства, подальше повернення до безпосередньої підпорядкованості КМУ (Державний

комітет України з нагляду за охороною праці; Державний департамент промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду; Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду);

4) 2011 р. – по сьогоднішній день – початок цілеспрямованих якісних інституційних перетворень, виведення частини повноважень з компетенції органу, систематизація повноважень, обрання якісної моделі координації та спрямування органу КМУ через галузевого міністра МНС, подальше об'єднання з Державною інспекцією праці з метою зменшення контролюючих органів та спрямування діяльності через Мінісоцполітики (Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України; Державна служба України з питань праці).

Встановивши відповідні етапи можемо зробити висновок, що інституційний генезис державного гірничого нагляду як елементу генезису державного контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу, мав дві фази розвитку 1991–1998 рр. та з 2011 р. по сьогоднішній день. Період, який знаходиться між відповідними фазами, характеризується змінами, які не мали чіткої спрямованості та здійснювалися без належних якісних змін.

Підсумовуючи проаналізовані висновки різних аспектів досліджуваного питання в загальному з інституційно-правового аспекту можна виділити наступні етапи історичного генезису контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу:

1) 1991–1996 рр. – виникнення (прийняття ряду законодавчих актів, які врегульовують дане питання, структурні зміни в економіці, спроби створити дієву модель контролюючих органів);

2) 1996–2004 рр. – становлення (прийняття Конституції України, активна законодавча діяльність, зокрема у сфері контролю, реформування контролюючих органів та їх повноважень);

3) 2004–2010 рр. поміркований розвиток (продовжуються пошуки оптимальної моделі досліджуваного контролю, проте останні часто завершуються безрезультатно);

4) 2010 р. по сьогоднішній день – активний розвиток та систематизації (набуття системного характеру, активна оптимізація, усунення недоліків).

Висновок. Таким чином нами досліджено історичний генезис контролю за господарською діяльністю з видобутку та подальшої реалізації нафти і природного газу крізь призму різних аспектів та зроблено відповідні висновки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Історія нафтогазової промисловості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/69CDD708EEFC16B4C22570D8003432CC?OpenDocument&Expand=3&>.
2. Про підприємства в Українській РСР: Закон УРСР від 27.03.1991 № 887-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 24.
3. Про підприємництво Закон УРСР від 07.02.1991 № 698-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 14. – С. 168.
4. Про утворення Державного комітету нафтової, газової та нафтопереробної промисловості: Указ Президента України від 18.01.1995 № 61/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/61/95>.
5. Про положення про державний комітет нафтової, газової та нафтопереробної промисловості: Указ Президента України від 06.03.1995 № 178/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/178/95/ed19991125>.
6. Про Міністерство енергетики України: Указ Президента України від 25.11.1999 № 1497/99 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 48. – С. 10.
7. Про національну комісію з питань електроенергетики: Указ Президента України від 08.12.1994 № 738/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/738/94/ed19941208>.
8. Про ліквідацію Національної Комісії регулювання електроенергетики України: Указ Президент України від 23.11.2011 № 1057/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 11.
9. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики: Положення Президента України від 23.11.2011 № 1059/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 12.
10. Про ліквідацію Національної комісії, що здійснює регулювання у сфері енергетики: Указ Президента України від 27.08.2014 № 693/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 71. – С. 32.
11. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 10.09.2014 № 715/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – С. 13.
12. Про затвердження Положення про Комітет по нагляду за охороною праці України: Указ Президента України від 09.03.1998 № 182/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – С. 45.
13. Про затвердження Положення про Державний департамент з нагляду за охороною праці та включення голови зазначеного департаменту до складу Бюро Національної ради з питань безпечної життєдіяльності населення: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2000 № 925 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 23. – С. 123.
14. Питання Державного комітету з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова від 15.09.2006 № 1315 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 38. – С. 28.
15. Про затвердження Положення про Державний комітет з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду: Постанова від 23.11.2006 № 1640 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 47. – С. 62.