

УДК 342.51:346.7

**О.В. КАЦУБА**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГУЛЮЄ ГОСПОДАРСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ З ВИДОБУТКУ ТА ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НАФТИ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ

*Ключові слова:* адміністративне законодавство, господарська діяльність, нафта та природний газ

Господарська діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу як суспільне явище та складний комплекс суспільних відносин вимагає різностороннього правового регулювання, яке залежно від своєї мети, способів і змісту є досить неоднорідним. Це зумовлює одночасне застосування до регламентації такої господарської діяльності як адміністративно-правового, так і господарського, цивільного, екологічного й інших засобів регулювання. Вказана обставина значно ускладнює забезпечення єдності та комплексності правового регулювання господарювання у нафтогазовій галузі. З огляду на це й вбачаються актуальними питання законодавчого регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Зазначимо, що окремі аспекти законодавчого забезпечення господарської діяльності, зокрема і у нафтогазовій галузі, у своїх загальних рисах раніше розглядалися такими вченими як А.Л. Антонов, В.В. Добровольська, А.С. Ластовецький, М.А. Погрібняк, І.П. Поповська, О.П. Рябченко, О.Х. Юлдашев та іншими. Разом із тим, в контексті повноти та всебічності дослідження наразі виникає потреба у виявленні специфіки законодавчого регулювання саме господарської діяльності з

видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Саме тому метою статті є аналіз особливостей становлення та сучасного стану адміністративного законодавства, яке регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, а також визначення напрямків його розвитку та вдосконалення. Новизна дослідження міститься у встановленні ознак єдності та взаємоузгодженості актів адміністративного законодавства як щодо один одного, так і відповідно до позицій комплексності регулювання відносно інших галузей законодавства.

Адміністративне законодавство, як сукупність правових норм, можна визначити в якості правового регулятора відносин в сфері державного управління, межі якого обумовлені організацією та діяльністю органів виконавчої влади та охоплюють управлінські відносини органів виконавчої влади й інших уповноважених державних органів з особами, що перебувають із ними у адміністративно-правових відносинах, які складаються та протікають з приводу господарювання у нафтогазовій галузі України. Однак, зауважимо, що зовнішньою формою вираження адміністративно-правових норм можуть бути як законодавчі, так і підзаконні правові акти, які за деякими визначеннями [1] загалом і охоплюють поняття адміністративного законодавства.

При цьому, з огляду на наявні розбіжності у розумінні такої категорії як «законодавство» та відсутність легальної дефініції, вбачається за доцільне визначення її сутності та змісту. Так, згідно Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98 [2] термін «законодавство» охоплює закони України, чинні міжнародні договори України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України. Хоча у даному разі й необхідно приймати до уваги те, що наведене роз'яснення Конституційним Судом України було надане не в загальному

сенсі, а відносно норми ч.3 ст.21 Кодексу законів про працю України, однак, саме його доцільно покласти в основу визначення змісту такої категорії як «адміністративне законодавство».

Разом із тим, на нашу думку, до вищенаведених джерел законодавства в аспекті поставлених питань необхідно відносити також і Конституцію України, як таку, що містить у собі адміністративно-правові норми, предметом правової регламентації яких виступає державне управління та державне регулювання, здійснюване органами виконавчої влади й іншими уповноваженими суб'єктами у нафтогазовій галузі України. Отже, адміністративне законодавство, яке регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, повинно відповідати щонайменш двом основним критеріям. По-перше, це форма правового акту закріплення норм, і по-друге, це також спрямованість таких норм на регулювання саме виконавчої чи розпорядчої управлінської діяльності відносно означеної господарської діяльності.

Отже, підкреслимо, що основним джерелом адміністративного законодавства, що регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу є Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. № 2665-III [3], щоправда який визначає тільки основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком і використанням нафти та природного газу. Але з іншого боку, виходячи з преамбули, положення Закону від 12.07.2001 р. № 2665-III безпосередньо спрямовані на забезпечення енергетичної безпеки, розвиток конкурентних відносин у нафтогазовій галузі, захист прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з розробкою родовищ нафти і природного газу, реалізацією цих природних ресурсів, а також інших супутніх їм відносин.

Попри це, зауважимо, що вказаний Закон України хоч і стосується питань реалізації ви-

добутої нафти та природного газу, однак, прямо їх майже не регулює. З огляду на це в контексті ефективного впорядкування суспільних відносин з приводу даної господарської діяльності й вбачається необхідним й вимушеним окреме адміністративно-правове регулювання відповідними нормативно-правовими актами засад функціонування ринку природного газу, забезпечення газопостачання, а також організації та проведення аукціонів з продажу нафти та природного газу.

Тому зважаючи на існуючі підходи до правотворчості і виникає питання щодо доцільності консолідації адміністративно-правових норм, які регулюють господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Так, консолідація адміністративного законодавства з приводу регулювання господарювання у нафтогазовій галузі дозволить забезпечити підвищену стабільність, послідовність та єдність такого регулювання. Разом із тим, адміністративне законодавство, як вище вже відмічалось, складається з правових актів різної юридичної сили, що обумовлює різний порядок їх прийняття та внесення за потреби змін. При цьому, частина означених правових актів з питань господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, зважаючи на розвиток суспільних відносин, є доволі динамічною, зокрема постанова Кабінету Міністрів України від 04.04.2000 р. № 599 [4], якою визначається порядок організації та проведення аукціонів з продажу видобутої нафти та природного газу.

Таким чином, вважаємо за належне збереження різнорівневої практики адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, але на засадах поєднання комплексного фахового законодавчого регулювання та підзаконної регламентації окремих аспектів такої господарської діяльності на основі відповідних банкетних норм.

Так чи інакше, вищезгаданий Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III [3] по-суті вперше в Україні на законодавчому рівні впо-

рядкував суспільні відносини з приводу господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Значимо, що одним із пріоритетних напрямків законодавчого забезпечення є суб'єкти, їх статус і компетенція, а також форми відповідного державного управління та регулювання у нафтогазовій галузі України.

При цьому, Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III містить не виключний перелік засобів державного регулювання даної господарської діяльності та взагалі не визначає механізми втілення державної політики в нафтогазовій галузі, в якості одного із проявів чого, як нами вже відмічалось, можна розглядати і вказане державне регулювання. Зокрема згідно ч.2 ст.6 Закону України від 12.07.2001 р. [3] йдеться, що реалізацію державної політики в нафтогазовій галузі та управління нею здійснюють Кабінет Міністрів України та інші уповноважені на це органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом. У той же час, іншими законами України коло таких органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати державне регулювання у нафтогазовій галузі, безпосередньо визначене не було.

І тільки Указом Президента України від 06.04.2011 р. № 382/2011 [5], що є частиною адміністративного законодавства, хоч формально є не законодавчим, а підзаконним актом, були визначені деякі аспекти здійснення Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, державного регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. При цьому, попри недотримання встановленої Законом України від 12.07.2001 р. № 2665-III вимоги щодо саме законодавчого регулювання цих питань, згідно абз.2 п.1 відповідного Положення за Указом від 06.04.2011 р. № 382/2011 [5] Міністерство енергетики та вугільної промисловості України набуло статусу головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики в нафтогазовому комплексі.

Однак, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України є не єдиним центральним органом виконавчої влади, що на практиці реалізує передбачені Законом України від 12.07.2001 р. № 2665-III засоби державного регулювання господарювання у нафтогазовій галузі. Так, згідно з Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 452/2011 [6] головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань геологічного вивчення та раціонального використання надр є Міністерство екології та природних ресурсів, що і надає передбачені ст.11 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [3] спеціальні дозволи на користування нафтогазоносними надрами.

Таким чином, відмічаємо залучення до адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу одразу кількох центральних органів виконавчої влади. При цьому, з одного боку, це ґрунтується на розподілі управлінських повноважень та необхідності фахового регулювання окремих аспектів господарювання у нафтогазовій галузі України з урахуванням їх природи та особливостей. Однак, з іншого боку, вбачаємо за доцільне проробку питань щодо спрощення алгоритму державного управління та регулювання такої господарської діяльності, а також забезпечення єдиного підходу до адміністративно-правового регулювання шляхом виокремлення тільки одного компетентного спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань функціонування нафтогазової галузі України.

До речі, адміністративно-правове регулювання порядку надання вказаних спеціальних дозволів на користування надрами, у тому числі й нафтогазоносними надрами, також досить наочно розкриває особливості сучасного адміністративного законодавства, що регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Так, відмічаємо підвищену динамічність нормативно-правового забезпечення порядку надання спеціальних дозволів на користуван-

ня надрами, який визначався низкою відповідних постанов Кабінету Міністрів України, а саме від 31.08.1995 р. № 709, від 15.07.1997 р. № 742, від 02.10.2003 р. № 1540, від 23.06.2010 р. № 596 та іншими. При цьому, якщо на етапі становлення адміністративно-правового забезпечення механізму надання суб'єктам господарювання спеціальних дозволів на користування надрами воно складалось з правових норм постійної дії, то починаючи з 2008 року була напрацьована неоднозначна практика встановлення такого регулювання строком на один рік. З огляду на це, більш доречним з позицій задоволення потреб практичного здійснення господарської діяльності у нафтогазовій галузі України було би своєчасне й постійне нормативно-правове регулювання порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами.

Крім цього, зазначимо, що відповідно до абз.3 ч.1 ст.9 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [3] передбачалась участь у наданні спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами також і органів місцевого самоврядування. При цьому, відповідно до положень ст.9 Кодексу України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [7] обласними радами здійснюється надання надр у користування для розробки родовищ корисних копалин місцевого значення, а також погодження клопотань про надання надр у користування з метою розробки родовищ корисних копалин загальнодержавного значення. У той же час, за пп.4 п.«б» ч.1 ст.33 Закону України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [8] погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення належить до відання не обласних рад, а виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. А згідно ст.6 Кодексу про надра від 27.07.1994 р. та постанови Кабінету Міністрів від 12.12.1994 р. № 827 [9] нафта та природний газ віднесені до Переліку корисних копалин загальнодержавного значення.

Отже, виключення за Законом України від 04.03.2004 р. № 1578-IV повноваження органів місцевого самоврядування з погодження

питань про надання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами з ст.9 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [3] було непослідовним і не узгоджувалось з іншими нормами адміністративного законодавства, що регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Тим більше, що як нами вже відмічалось, органи місцевого самоврядування також можуть залучатися до процесів державного управління та державного регулювання, у тому числі й у нафтогазовій галузі України.

Загалом адміністративне законодавство передбачає досить незначну роль органів місцевого самоврядування у регулюванні господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Однак, дійсно істотним вбачається повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання згоди на розміщення на відповідній підпорядкованій їм території об'єктів нафтогазового комплексу. Зазначимо, що вказане можна фактично відносити до одних із передбачених ч.1 ст.7 Закону України від 12.07.2001 р. не поіменованих засобів державного регулювання суспільних відносин у нафтогазовій галузі України. Таким чином, згода органів місцевого самоврядування виступає в якості необхідної умови провадження господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, що невід'ємно включає в себе розміщення відповідних об'єктів нафтогазового комплексу. Зауважимо, що даний засіб адміністративно-правового регулювання не може застосовуватись для обмеження свободи господарювання у нафтогазовій галузі України, натомість в контексті положень ст.15 Закону від 25.06.1991 р. № 1264-XII [10] надання згоди місцевими радами на розміщення на відповідній території певних підприємств спрямовується на забезпечення екологічно безпечного стану навколишнього природного середовища.

Поза цим, звертаємо увагу на нормативній невизначеності повного переліку засобів і форм адміністративно-правового регулюван-

ня у нафтогазовій галузі України, який би у повній мірі задовольняв встановлені ч.2 ст.7 Закону України від 12.07.2001 р. основні завдання державного регулювання. Крім цього, слід зважати й на відмічену нами раніше наявність інших завдань, на вирішення яких покликані ті або інші засоби адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Адміністративно-правове регулювання здійснення такого різновиду господарської діяльності з подальшої реалізації видобутого природного газу як газопостачання, на нашу думку, є дещо ускладненим і переобтяженим. Зазначені відносини регламентуються низкою як законодавчих, так і підзаконних нормативно-правових актів, що хоч стосуються одного і того ж кола питань, однак, розглядають їх переважно з різних сторін. При цьому, загальні засади, статус, права та обов'язки постачальників і споживачів в контексті забезпечення функціонування ринку природного газу закріплюються ст.ст.12, 19, 20 Закону від 08.07.2010 р. № 2467-VI [11], тоді як безпосередній порядок забезпечення галузей економіки та населення природним газом визначений постановою Кабінету Міністрів України від 27.2.2001 р. № 1729.

Відмітимо, що порівняно з названими нормами Закону від 08.07.2010 р. № 2467-VI [11] на суспільні відносини з газопостачання розповсюджуються ще й Правила надання населенню послуг з газопостачання, затверджені постановою Кабінету Міністрів від 09.12.1999 р. № 2246 [12]. Фактично наведений правовий акт не тільки дублює положення Закону України від 08.07.2010 р., але й встановлює додаткові порівняно з ним умови провадження такої господарської діяльності з подальшої реалізації природного газу.

Так, п.6 Правил за постановою Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. № 2246 [12] передбачає додаткові порівняно з ч.4 ст.12 Закону від 08.07.2010 р. підстави припинення постачання природного газу споживачам, зокрема такі як зривання або пошкодження пломб на запірних пристроях, відмова споживача від встановлення лічильника газу з ініціативи і за кошти газопостачального підприємства тощо. При цьому, якщо вказана норма Закону від 08.07.2010 р. № 2467-VI [11] надає постачальникам право самостійно вирішувати питання про припинення газопостачання за виникнення відповідних підстав, то відповідно до Правил від 09.12.1999 р. вони вже зобов'язуються припинити постачання природного газу. А тому виходячи з конституційного принципу, за яким «ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством», правомірність встановлення таких додаткових обов'язків шляхом підзаконного регулювання вбачається щонайменш сумнівною.

Таким чином, адміністративне законодавство, що регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, встановлює основні засади державного управління та державного регулювання господарювання у нафтогазовій галузі України, визначаючи коло учасників таких відносин і їх права, а також закріплюючи форми та засоби адміністративно-правового регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Адміністративне законодавство повинно комплексно забезпечувати ефективне господарювання у нафтогазовій галузі із дотриманням вимог щодо охорони навколишнього природного середовища та раціонального природокористування такими корисними копалинами як нафта та природний газ.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 265 с.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі про тлумачення терміну «законодавство» : від 09.07.1998 р., № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32.

3. Закон України «Про нафту і газ» : від 12.07.2001 р., № 2665-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1524.

4. Постанова Кабінету Міністрів України «Про запровадження аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля» : від 04.04.2000 р., № 599 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 14. – Ст. 567.

5. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України» : від 06.04.2011 р., № 382/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 9. – Ст. 535.

6. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» : від 13.04.2011 р., № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1258.

7. Кодекс України про надра : від 27.07.1994 р., № 132/94-ВР // ВВР України. –

1994. – № 36. – Ст. 340.

8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» : від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» : від 12.12.1994 р., № 827.

10. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» : від 25.06.1991 р., № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

11. Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» : від 08.07.2010 р., № 2467-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55. – Ст. 1842.

12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання» : від 09.12.1999 р., № 2246 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 50.

*Кацуба О. В. Сучасний стан адміністративного законодавства, яке регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу / О. В. Кацуба // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 381–386 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11kovtpg.pdf>*

Виконано аналіз особливостей становлення та сучасного стану адміністративного законодавства, яке регулює господарську діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, а також визначено напрямки його розвитку та вдосконалення щодо забезпечення єдності та взаємоузгодженості актів адміністративного законодавства.

\*\*\*

*Кацуба О.В. Современное состояние административного законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность по добыче и дальнейшей реализации нефти и природного газа*

Выполнен анализ особенностей становления и современного состояния административного законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность по добыче и дальнейшей реализации нефти и природного газа, а также определены направления его развития и совершенствования по обеспечению единства и взаимосогласованности актов административного законодательства.

\*\*\*

*Katcuba O.V. The Current State of Administrative Law That Regulates Economic Activity of Extraction and Further Realization Oil and Natural Gas*

The analysis of development and current state of administrative law that regulates economic activity of extraction and further realization oil and natural gas is made; also it was determined the directions of its development and improvement to ensure the unity and consistency acts of administrative legislation.