

УДК 342.51:346.7

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

## ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЛІЦЕНЗІЙНО-ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ З ВИДОБУТКУ ТА ПОДАЛЬШОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ НАФТИ ТА ПРИРОДНОГО ГАЗУ

**Ключові слова:** ліцензійно-дозвільна діяльність, господарська діяльність, нафта та природний газ

Здійснення господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу пов'язане з обігом таких специфічних природних ресурсів як нафта та природний газ, що зумовлює необхідність врахування низки умов, зокрема щодо забезпечення вимог екологічної безпеки при поводженні з цими небезпечними корисними копалинами, раціонального користування нафтогазоносними надрами тощо. Усе це зумовлює суспільну необхідність встановлення спеціального режиму державного регулювання відносин, пов'язаних з видобутком та подальшою реалізацією нафти та природного газу. Наразі одним із найбільш ефективних засобів державного регулювання господарської діяльності, у тому числі й господарювання у нафтогазовій галузі України, визнається ліцензування, а також відносно спеціального природокористування також і надання спеціальних дозволів. З огляду на це й вбачаються актуальними питання ліцензійно-дозвільної діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Зазначимо, що проблематика ліцензування та дозвільної діяльності в Україні як специфічних правових явищ раніше вже була розглянута такими вченими як Е.Е. Бекірова, І.Д. Пастух, М.М. Романяк, І.В. Солошкіна, Л.В. Шестак, А.І. Шпомер та іншими. При цьому, вказані дослідження переважно сто-

суються лише загальних аспектів організації здійснення ліцензійно-дозвільної діяльності, не враховуючи існуючу специфіку відносно окремих видів господарської діяльності. Саме тому метою нашої роботи є аналіз теоретичних засад та адміністративно-правового регулювання поняття та особливостей ліцензійно-дозвільної діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, а також її співвідношення з загальним ліцензійно-дозвільним порядком господарювання.

Наразі найбільш усталеним є підхід до розуміння ліцензування як різновиду державно-правового регулювання різних форм господарювання, однак, як зауважує С.В. Фетісова [1], ліцензування за своєю природою належить до засобів не тільки державного регулювання, але й також і державного контролю. Однак, на нашу думку, ліцензування безпосередньо не є формою державного контролю щодо господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Воно виступає в якості об'єкту державного нагляду і контролю, що здійснюється шляхом проведення планових і позапланових перевірок. Тобто якщо ліцензійні відносини протікають у площині забезпечення нормального режиму господарювання відповідно до встановлених правил провадження господарської діяльності у певній галузі економіки, то державний контроль спрямований вже на охорону означених ліцензійних відносин. При цьому, такий саме підхід відображений і у ст.20 Закону України від 01.06.2000 р. № 1775-III [2], що передбачає здійснення контролю за наявністю ліцензій у суб'єктів господарювання, додержання ними ліцензійних умов, а також державного нагляду за додержанням органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування.

Зазначимо, що законодавчо закріплені у ст.1 вказаного Закону України від 01.06.2000 р. дефініції таких ключових понять як «ліцензування» та «ліцензія» відображають їх саме матеріальний процедурний зміст. Зокрема ліцензування визначається як видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дуб-

лікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видача розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов, а також розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування [2]. Виходячи з визначення ліцензії як документа державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності, у легальному розумінні ліцензування являє собою сукупність ліцензійних процедур щодо набуття та реалізації суб'єктами господарювання права на провадження визначеного виду господарської діяльності. На основі такого офіційного визначення Ю.А. Тихомиров [1] пропонує визначати ліцензування господарської діяльності як особливу процедуру офіційного підтвердження права господарюючого суб'єкта на ведення певного виду діяльності з дотриманням правил, нормативних вимог і стандартів. Однак, попри беззаперечну вдалість даного визначення, воно дозволяє виокремити лише деякі ознаки ліцензування, зокрема процедурний характер, набуття суб'єктом господарювання певного права та необхідність дотримання ліцензійних умов.

З огляду на це, виникає необхідність виокремлення й інших істотних ознак ліцензування в аспекті господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Зокрема до таких ознак відноситься оплатність ліцензування заінтересованим суб'єктом господарювання, що виражається у здійсненні ним плати за ліцензію – разового платежу за одержання ліцензії як за ст.1, ч.1 ст.14 Закону України від 01.06.2000 р. № 1775-III [2]. Крім цього, здійснення ліцензування відповідними органи ліцензування, до числа яких належать визначені Кабінетом Міністрів України органи виконавчої влади, які уповноважуються державою на здійснення державного регулювання такого господарювання. Іншою важливою ознакою ліцензування також є визначений ст.1, ч.4 ст.14 Закону України від 01.06.2000 р. у редакції Закону України від 15.12.2009 р. № 1759-VI

постійний характер дії ліцензії, за виключенням випадків, встановлених Кабінетом Міністрів України, що фактично розширює дієздатність таких суб'єктів господарювання, надаючи їм безстрокове право на провадження певного виду господарської діяльності.

При цьому, акцентуємо увагу, що керується принципом свободи господарювання порядок одержання ліцензій, на відміну від процедури державної реєстрації, є обов'язковим лише відносно суб'єктів господарювання, які мають намір здійснювати ліцензовану господарську діяльність, зокрема і з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Відтак, ліцензування, що за своєю правовою формою є заходом прямого адміністративного регулюючого впливу на суб'єктів господарювання, виступає в якості своєрідного механізму легітимації підприємництва, що за визначенням Ж.А. Іонової полягає у державному підтвердженні законності входження відповідних суб'єктів у господарський обіг [3, с.46, 48]. Відповідно до цього, розглядаючи ліцензування з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу саме як засіб державного регулювання у нафтогазовій галузі України, та з метою виявлення його відмінностей від дозвільного порядку вбачаємо за належне визначення функції ліцензування.

Зазначимо, що у науці виділяється дозвільна, облікова, інформаційна, контролююча, статистична й охоронна функції ліцензування. Однак, щодо дозвільної функції ліцензування, маємо звернути увагу на співвідношення ліцензування та надання дозволів, зокрема як відмічає В.М. Комарницький [4] ліцензія свідчить про здатність конкретної особи здійснювати певний вид користування надрами, а спеціальний дозвіл дозволяє реалізувати цю здатність. Тому в аспекті необхідності одержання відповідними суб'єктами господарювання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами як за ст.13 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [5] ліцензування не може виконувати дозвільну функцію, позаяк воно лише забезпечує отримання права на провадження певного

виду господарської діяльності. Відтак, як на нас, у даному разі має йтися не стільки про дозвільну, як про правовстановлюючу функцію ліцензування господарювання у нафтогазовій галузі.

Відмітимо, що у науковій літературі нерідко застосовується термін «екологічне ліцензування», який може застосовуватись і щодо господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу. Так, за визначенням Ю.С. Шемшученко, під екологічною ліцензією розуміється група дозвільних документів, що засвідчують право суб'єкта господарювання на провадження зазначеного в ній виду господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів чи потенційним шкідливим впливом на довкілля протягом визначеного строку за умови виконання ліцензійних умов [6]. Відтак, у даному разі термін «екологічна ліцензія» змістовно охоплює не тільки відповідну ліцензію, але й інші дозволи, що надають право здійснювати певну господарську діяльність. Однак, зауважимо, що господарювання у нафтогазовій галузі пов'язується не тільки із потребою одержання права здійснювати таку господарську діяльність, яке й закріплюється саме ліцензією, оскільки спеціальні дозволи вже надають право на користування нафтогазоносними надрами, як за ст.13 Закону від 12.07.2001 р. № 2665-III [5].

Взагалі, обов'язковими умовами провадження господарської діяльності з видобутку нафти та природного газу є встановлена необхідність отримання спеціального дозволу на користування надрами, відповідної земельної ділянки та гірничого відводу. Тому наведене визначення екологічного ліцензування не відбиває усієї специфіки адміністративно-правового регулювання у нафтогазовій галузі України. З огляду на це, на нашу думку, має йтися саме про ліцензійно-дозвільний порядок провадження такої господарської діяльності.

Зазначимо, що законодавство не надає легального визначення процедури надання спеціальних дозволів як елементу державного регулювання господарювання у нафтогазовій

галузі України. Це, у свою чергу, зумовлюється відсутністю узгодженого розуміння дозвільної системи і у наукових колах. Так, С.Д. Подлінев взагалі пропонує розглядати дозвільну систему як спеціальний різновид ліцензування [7, с.8]. Разом із тим, ліцензії та дозволи на різних правових підставах надають зацікавленим суб'єктам господарювання зовсім різні права, а тому вказане в аспекті господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу не відповідає дійсності.

При цьому, основна відмінність ліцензій і спеціальних дозволів, які використовуються в державному регулюванні господарювання у нафтогазовій галузі та надаються уповноваженими суб'єктами державного управління зацікавленим особам на відповідних умовах, полягає у змісті прав, які вони надають. Якщо ліцензія забезпечує загальне право відповідного суб'єкта на господарювання у нафтогазовій галузі, то спеціальні дозволи забезпечують можливість практичної реалізації такого права за конкретними напрямками користування нафтогазоносними надрами, а саме щодо геологічного вивчення нафтогазоносних надр, промислової розробки родовищ та будівництва підземних сховищ нафти чи газу та споруд для захоронення відходів виробництва як за ст.13 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [5].

Відповідно до цього маємо погодитись із визначенням М.І. Буденко і С.Н. Бочарова, за яким дозвільна система являє собою закріпленій у правових нормах порядок, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів на здійснення певних дій або одержання певних повноважень підприємствами, установами, організаціями, або окремими громадянами [8, с.77–78]. Хоча наведене у своїх загальних ознаках характеризує не тільки дозвільну систему, але й поширюється на ліцензування, що в цілому відбиває поняття ліцензійно-дозвільного порядку здійснення господарської діяльності у нафтогазовій галузі України.

Однак, розглядаючи ліцензійно-дозвільну діяльність з видобутку та подальшої реаліза-

ції нафти та природного газу слід першочергово враховувати таку її істотну ознаку як єдність і взаємопов'язаність усіх ліцензійно-дозвільних механізмів отримання як ліцензій, так і спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами. При цьому, це здійснюється для досягнення спільного завдання – державного впливу на суспільні відносини з приводу господарювання у нафтогазовій галузі України з метою задоволення розумних потреб споживачів, забезпечення ефективного природокористування й охорони навколишнього природного середовища.

Отже, визначаємо ліцензійно-дозвільну діяльність з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу як комплексну діяльність спеціально уповноважених суб'єктів державного управління по забезпеченню встановленого в правових нормах порядку провадження господарської діяльності зацікавленими суб'єктами тільки на основі дозвільних документів, а саме ліцензій про право на заняття такою господарською діяльністю та спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами.

Зазначимо, що ліцензійно-дозвільний порядок здійснення господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу є однією з визначальних форм і принципів адміністративно-правового регулювання, що забезпечує дотримання встановлених державою правил і вимог щодо відповідних суб'єктів господарювання, користування ними нафтогазоносними надрами, інших особливостей провадження господарської діяльності у нафтогазовій галузі. При цьому, маємо підкреслити, що в основу дозвільного режиму користування нафтогазоносними надрами покладається відмічене нами вище широке розуміння господарської діяльності з видобутку нафти та природного газу. Так, згідно ст.11 Закону України від 12.07.2001 р. № 2665-III [5] необхідність одержання дозволів встановлюється не тільки для технологічного вилучення нафти та природного газу, але й для пошуку та розвідки родовищ нафти та природного газу, їх експлуатації, спорудження та експлуатація

підземних сховищ для зберігання нафти та природного газу.

Так чи інакше, як надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, так і ліцензування як засіб державного регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, повинно застосовуватись суто у площині адміністративних відносин держави в особі її органів і посадових осіб та суб'єктів господарювання, що мають намір здійснювати таку господарську діяльність. Тобто, надання дозволів і ліцензій має відбуватися поза контекстом безпосередньої господарської діяльності та не повинно використовуватись, наприклад, для обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності як за ст.3 Закону від 01.06.2000 р. № 1775-III [2]. Зауважимо, що викладене відповідає конституційним основам правопорядку у сфері господарювання, зокрема передбаченому ч.1 ст.5 Господарського кодексу від 16.01.2003 р. № 436-IV принципу поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів.

Адміністративно-правове регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу встановлює ліцензійний порядок тільки для окремих різновидів такої господарської діяльності. Зокрема, якщо необхідність одержання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами передбачається для тих різновидів господарювання у нафтогазовій галузі, що пов'язані, передусім, з видобутком нафти та природного газу, то ліцензійний порядок у більшій мірі стосується саме подальшої реалізації вказаних корисних копалин. Так, відповідно до пунктів 4, 14–16 ч.1 ст.9 Закону України від 01.06.2000 р. № 1775-III [2] ліцензуванню підлягає транспортування трубопроводами і розподіл нафти та природного газу, постачання природного газу за регульованим та нерегульованим тарифом, зберігання природного газу в обсягах, що пе-

ревищують рівень, встановлений ліцензійними умовами, а також зовнішньоекономічна діяльність.

При цьому, зауважимо, що встановлений режим ліцензування відносно вказаних різновидів господарської діяльності зумовлюється об'єктивними умовами господарювання у нафтогазовій галузі України. Так, по-перше, державне регулювання повинно спрямовуватись на забезпечення відповідних умов поводження з нафтою та природним газом як вибухо- і пожежонебезпечних корисних копалин, а також забезпечувати оптимальний порядок використання можливостей Єдиної газотранспортної системи для газопостачання споживачів як за ст.4 Закону від 12.07.2001 р. № 2665-III [5]. По-друге, ліцензування, яке за ч.2 ст.12 Господарського кодексу від 16.01.2003 р. визнається як один із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання, застосовується для забезпечення режиму природних монополій щодо транспортування нафти та природного газу й його зберігання, а також режиму суміжного ринку для постачання природного газу відповідно статей 5–7 Закону від 20.04.2000 р. № 1682-III [9].

Окремим напрямком оптимізації ліцензійно-дозвільного порядку має стати приведення механізму надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, вказаному Законом від 12.07.2001 р. № 2665-III [5], у відповідність із ліцензійним законодавством, Кодексом про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [10], а також існуючими потребами господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу.

Так, ч.1 ст.13 названого Закону України від 12.07.2001 р. передбачає право користувача нафтогазоносними надрами на проведення в межах наданої йому ділянки надр пошуку та розвідки нових покладів нафти і природного газу. У той же час, як вище вже відмічалось, до 15.12.2009 р. для здійснення такого різновиду господарської діяльності як пошук корисних копалин також вимагалось одержання відповідної ліцензії. З огляду на це, відмічає-

мо перетинання сфер використання ліцензування та дозвільного порядку провадження господарювання у нафтогазовій галузі України, що негативним чином позначалось на ефективності її державного регулювання.

Деяка неоднозначність вбачається у співвідношенні спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами та гірничого відводу. При цьому, слід враховувати, що якщо спеціальний дозвіл на користування нафтогазоносними надрами в адміністративному порядку надає відповідному суб'єкту господарювання можливість безпосередньо здійснювати відповідну господарську діяльність, то гірничий відвід – це вже конкретна частина надр, надана користувачам для промислової розробки родовищ корисних копалин та цілей, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин як за ст.17 Кодексу України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [10]. Вищевказане обумовлює необхідність врегулювання адміністративним законодавством з питань нафти і природного газу правових підстав провадження господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації вказаних корисних копалин не тільки як надання ліцензій та спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, але й як безпосереднє одержання гірничого відводу.

Таким чином, підкреслимо, що ліцензійно-дозвільний порядок як елемент адміністративного регулювання господарської діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу являє собою закріплений у правових нормах порядок, що передбачає обов'язковість одержання від уповноважених державних органів дозволів на здійснення певних дій або одержання певних повноважень підприємствами, установами, організаціями.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Фетисова С. В. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності / С. В. Фетисова // Науковий вісник Нац. ун-ту ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 4 (47).

2. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» : від 01.06.2000 р., № 1775–II // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

3. Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства / Ж. А. Ионова // Государство и право. – 1997. – № 5. – С. 46–50.

4. Комарницький В. М. Право надкористування (питання набуття цього права та інші) / В. М. Комарницький // Вісник Луганськ. держ. ун-ту внутр. справ імені Е. О. Дідоренка. – 2009. – № 4.

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

6. Екологічне право України. Академічний курс : підруч. [для студ. вищих навч. закл.] / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман та ін. ; за заг. ред.

Ю. С. Шемшученко. – 2-ге вид. – К. : Юрид. думка, 2008. – 720 с.

7. Подлінев С. Д. Діяльність міліції по здійсненню дозвільної системи в умовах формування ринкових відносин : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / С. Д. Подлінев. – Одеса, 1996. – 20 с.

8. Шапочка Т. І. Сфера дозвільної діяльності як предмет контролю та нагляду / Т. І. Шапочка // Кримський юридичний вісник. – 2010. – Вип. 1 (8). – Ч. I.

9. Закон України «Про природні монополії» : від 20.04.2000 р., № 1682–III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 19. – Ст. 772.

10. Кодекс України про надра : від 27.07.1994 р., № 132/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.

*Кацуба О. В. Поняття та особливості ліцензійно-дозвільної діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу / О. В. Кацуба // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 251–256 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kovnpg.pdf>*

Виконано аналіз теоретичних засад та адміністративно-правового регулювання поняття та особливостей ліцензійно-дозвільної діяльності з видобутку та подальшої реалізації нафти та природного газу, її співвідношення з загальним ліцензійно-дозвільним порядком господарювання, а також визначено місце та значення ліцензійно-дозвільної діяльності у державному регулюванні господарської діяльності.

\*\*\*

*Кацуба А.В. Понятие и особенности лицензионно-разрешительной деятельности по добыче и дальнейшей реализации нефти и природного газа*

Выполнен анализ теоретических основ и административно-правового регулирования понятия и особенностей лицензионно-разрешительной деятельности по добыче и дальнейшей реализации нефти и природного газа, ее соотношение с общим лицензионно-разрешительным порядком хозяйствования, а также определено место и значение лицензионно-разрешительной деятельности в государственном регулировании хозяйственной деятельности.

\*\*\*

*Katsuba O.V. Concept and Features of License-Permit Activity of Extraction and Further Realization Oil and Natural Gas*

The analysis of theoretical basis and administrative regulation concepts and features license-permit activity of extraction and further realization oil and natural gas, its ratio with total license-permit procedure is made; also it was determined place and value of license-permit activities in state regulation of business activity.