

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНИХ ПОСЛУГ У НАФТОГАЗОВОМУ КОМПЛЕКСІ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

**ВОРОНІН Яків Геннадійович - кандидат юридичних наук, докторант Харківського національного університету внутрішніх справ**

**УДК 347.454**

---

*В статті автором сфокусовано увагу на розкритті питання щодо розуміння «дозвільних послуг» та проаналізовані норми діючого законодавства, якими врегульовані дозволяючі послуги в нафтогазовому комплексі та запропоновані шляхи їх удосконалення.*

*Ключові слова: нафтогазовий комплекс, дозволяюча діяльність, дозволяючі послуги, дозволяючий документ.*

### **Постановка проблеми**

На сьогоднішній день проблема правового регулювання відносин у нафтогазовому комплексі не втрачає своєї актуальності. Причиною цього є нестабільна політична ситуація в Україні, небажання законодавців і можновладців спільними зусиллями довести до логічного завершення процесу реформування нафтогазового комплексу, які почалися у другій половині 90-х років. Навіть світова економічна криза, яка вплинула на погіршення економіки нашої держави, не сприяла консолідації зусиль гілок влади. Відсутність загальнодержавної програми розвитку нафтогазового комплексу призводить до поглиблення різноманітних проблем і труднощів у цьому стратегічно важливому складнику енергетичного сектора України [1, с. 66].

Серед загальних проблем в нафтогазовому комплексі постає необхідність дослідження правових засад регулювання дозвільних послуг, оскільки держава в особі уповноважених органів (посадових осіб), надаючи дозволи у процесі провадження дозволяючої

діяльності, використовує один із найбільш дієвих засобів забезпечення національної безпеки, оскільки процедури видачі дозволів спрямовані на запобігання фактам заподіяння шкоди в різних сферах суспільних відносин, а тому така діяльність має превентивний характер.

### **Стан дослідження**

На важливість цієї проблематики звертали увагу вчені в різних правових сферах. Так, у сфері обмеженого обігу певних предметів і речовин – В.А. Гуменюк, Я.Ю. Кондратьєв, В.І. Краснов, С.Д. Подлінець, В.І. Ткаченко, Т.І. Шапочка та ін.; у господарській сфері – Л.Р. Грицаєнко, А.С. Ластовецький, Н.О. Саніахметова, І.В. Солошкіна та ін.; аналізували теоретичні проблеми формування дозволяючого провадження – О.В. Джафарова, С.В. Лихачов; зміст дозволяючої системи – Д.М. Бахрах, І.Г. Кириченко; питання вдосконалення правового регулювання ліцензійних відносин – Г.І. Балюк, С.С. Вітвіцький, І.Д. Пастух, А.В. Шестак та ін.

У наукових дослідженнях з адміністративного права проблеми надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації не набули достатнього ступеня вивченості.

### **Виклад основного матеріалу**

Чинне законодавство не визначає поняття дозволяючої послуги, однак легітимізує термін «дозволяюча система у сфері господар-

ської діяльності» спеціальним законом. Таку систему визначено як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру [3]. Зазначене поняття охоплює різні види діяльності щодо видачі дозволів у сфері господарювання, зокрема з таких її видів, які негативно впливають на різні сфери суспільних відносин.

Значна частина фахівців вважає адміністративними послугами різного роду дозвільні дії державних органів за відповідними зверненнями фізичних та юридичних осіб. Як наголошував В. Б. Авер'янов, можна говорити про надання адміністративних послуг за наявності водночас двох обов'язкових умов: по-перше, коли уповноважений орган чи посадова особа, реагуючи на звернення того чи іншого суб'єкта, має право на певну свободу адміністративного розсуду і відповідну альтернативність власних дій та рішень; по-друге, коли суб'єкт, що звертається, може у будь-який час і без настання негативних для нього юридичних наслідків відмовитися від реалізації свого права на звернення або виконання прийнятого за зверненням рішення [2, с. 298].

Процедура видачі низки дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо за зверненням зацікавленої особи пов'язана з виконанням нею встановлених вимог, передбачає альтернативні варіанти використання уповноваженим органом його дискреційних повноважень і в будь-який час може бути призупинена за бажанням суб'єкта звернення без настання негативних для нього юридичних наслідків. Рівною мірою суб'єкт звернення на свій розсуд може і не скористатись отриманим документом, що також буде для нього цілком правомірним.

Погоджуючись із позицією В. І. Сіверіна та на підставі аналізу доктринальних положень, можна стверджувати, що головною особливістю адміністративно-правового регулювання дозвільних послуг є наявність управлінських інститутів публічної влади, внаслідок діяльності яких створюються умови для реалізації і захисту прав та свобод громадян у цій сфері. Обов'язковими учас-

никами адміністративних правовідносин у сфері надання дозвільних послуг мають бути управлінські інститути публічної влади, їх посадові особи, діяльність яких має реалізовуватися шляхом використання приписів, встановлення обов'язків, заборон, надання дозволів [4, с. 7].

Отже, під дозвільною послугою у нафтогазовому комплексі слід розглядати результат публічно-владної діяльності відповідного суб'єкта публічної адміністрації, який відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою з метою забезпечення енергетичної безпеки України.

Враховуючи викладене, слід зробити проміжний висновок, що існуюча в Україні система надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі повинна бути зорієнтована: по-перше, на забезпечення потреб громадян України в енергетичній безпеці, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг; по-друге, основним завданням перед суб'єктом публічної адміністрації, який має повноваження у нафтогазовій галузі України, повинно стояти завдання щодо удосконалення системи якості надання дозвільних послуг, наближення її до громадянина України – споживача.

У свою чергу, існує достатньо теоретичних і нормативних передумов для розгляду правового регулювання надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі з метою забезпечення потреб суспільства та держави в якісному їх наданні, а не на отримання доходів на умовах, зручних для надавачів послуг.

Необхідно відзначити, що основним законодавчим актом України у нафтогазовій сфері є Закон України «Про нафту і газ» [5], який залишається до цього часу єдиним галузевим законодавчим актом, що визначає організаційно-правові основи діяльності нафтогазової галузі як складової економіки і містить низку вихідних положень і принципів, які регулюють правовідносини у всіх сферах нафтогазової галузі в цілому.

Саме в статті 11 Закону України «Про нафту і газ» закріплено, що користування нафтогазоносними надрами, пошук і роз-

відка родовищ нафти і газу, їх експлуатація, спорудження та експлуатація підземних сховищ для зберігання нафти і газу здійснюються лише за наявності спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, що надаються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр на умовах, визначених чинним законодавством.

У такому випадку, погоджуючись із позицією О. В. Джафарової [6, с. 68; 7, с. 47–48], будемо розглядати спеціальний дозвіл як вид дозвільного документу, тобто офіційний акт у відповідній формі, виданий уповноваженим органом за формально визначеною процедурою, і він є підставою реалізації права на здійснення певного виду (видів) господарської діяльності в нафтогазовій галузі.

Отже, на користування нафтогазоносними надрами надаються такі види спеціальних дозволів: на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ; на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, у тому числі дослідно-промислово розробку родовищ з подальшим видобуванням нафти і газу (промисловою розробкою родовищ); на видобування нафти і газу (промислово розробку родовищ); на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, у тому числі підземних сховищ нафти чи газу та споруд для захоронення відходів виробництва нафтогазової галузі і супутніх вод [5].

Значне коло відносин, які виникають у сферах природних монополій, врегульовано у Законі України «Про природні монополії» [8]. Цей Закон визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні.

Закон є важливим з точки зору проведеного у ньому розмежування сфер діяльності на природно монополюванні, до яких відноситься діяльність з транспортування нафти і нафтопродуктів трубопроводами; транспортування природного і нафтового газу трубопроводами; розподіл природного і нафтового газу трубопроводами; збе-

рігання природного газу в обсягах, що перевищують рівень, який встановлюється умовами та правилами здійснення підприємницької діяльності із зберігання природного газу (ліцензійними умовами) та суміжні із природними монополіями (потенційно конкурентні) ринки постачання природного газу. Закон є важливим також з огляду на те, що в ньому визначено мету, форми, предмет державного регулювання, статус та компетенцію органів державного регулювання, права, обов'язки та відповідальність суб'єктів природних монополій. Проте, закон містить основні засади державного регулювання, характерні для всіх ринків, які перебувають у стані природних монополій та для всіх ринків, що є суміжними, не визначаючи при цьому особливості правового регулювання природних монополій та суміжних ринків у нафтогазовій галузі.

Що стосується Закону України «Про трубопровідний транспорт» [9], то на сьогоднішній день він регулює відносини у сфері трубопровідного транспорту і визначає промислові трубопроводи (приєднані мережі), тобто всі інші немагістральні трубопроводи в межах виробництва, а також нафтобазові, внутрішньопромислові нафто-, газо- і продуктопроводи, міські газорозподільні системи тощо.

Крім того, його роль для правового регулювання нафтогазової галузі зводиться, передусім, до того, що в ньому містяться положення, які регулюють відносини на всіх етапах створення та функціонування (проекування, будівництво, експлуатація, капітальний ремонт, реконструкція тощо) трубопровідного транспорту.

Стосовно транспортування природного газу, то ця позиція чітко врегульована Законом України «Про засади функціонування ринку природного газу» [10]. Тобто транспортування природного газу – це господарська діяльність на ринку природного газу, що підлягає ліцензуванню і пов'язана з переміщенням природного газу трубопроводами з метою його подальшого зберігання, розподілу або доставки безпосередньо споживачам та замовникам, окрім транспортування внутрішньопромисловими трубопроводами (приєднаними мережами) [10].

Крім того, Закон України «Про засади функціонування ринку природного газу» [10] визначає ліцензування господарської діяльності на ринку природного газу, наголошуючи, що діяльність, пов'язана з транспортуванням та розподілом трубопроводами, постачанням за врегульованим та неврегульованим тарифами, зберіганням природного газу в обсязі, що перевищує рівень, установлений ліцензійними умовами, продажем за закупівельними цінами суб'єктам господарювання природного газу власного видобутку в обсязі, що перевищує рівень, установлений ліцензійними умовами, проводиться за умови отримання відповідної ліцензії.

Ліцензія видається окремо на кожний вид діяльності в порядку, визначеному національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики.

Отже, ліцензування ми розглядаємо як один із видів дозвільних послуг, які надаються спеціально уповноваженими на те державою органами. Тобто ліцензія виступає документом, який вказує на легітимізацію вказаних господарських відносин, вона свідчить, що той чи інший суб'єкт господарювання працює на ринку добровільно і законно. Ліцензування застосовується в Україні з метою підвищення надійності економіки держави та недопущення на ринок товарів і послуг, які не відповідають встановленим на рівні держави стандартам і вимогам. Тобто ліцензування виступає законодавчо встановленим способом обмеження господарської ініціативи суб'єктів, але не є способом обмеження конкуренції у провадженні господарської діяльності.

Правові норми, встановлені законами, реалізуються у підзаконних актах, які регулюють переважну частину дозвільних послуг у нафтогазовій галузі, до яких відносяться, насамперед постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення страхового запасу природного газу» [11]; постанова Кабінету Міністрів України «Про визначення гарантованих постачальників природного газу» [12], постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання» [13] тощо; постанова На-

ціональної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ) від 13.01.2010 р. № 9 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами» [14]; наказ Держкомпідприємництва від 30.09.2005 р. № 88 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами» [15]; постанова НКРЕ від 13.01.2010 р. № 12 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ» [16]; постанова НКРЕ від 13.01.2010 р. № 11 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом» [17]; постанова НКРЕ від 13.01.2010 р. № 10 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом» [18]; постанова НКРЕ від 13.01.2010 р. № 8 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ» [19], наказ Держкомпідприємництва від 30.09.2005 р. № 87 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафтопродуктів магістральними трубопроводами» [20].

Слід також зазначити, що Україна є стороною таких міжнародних угод, які формують частину її національного законодавства в нафтогазовій сфері, а саме: Київського протоколу до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Договору до Енергетичної хартії, які ратифіковані законами України.

Крім того, важливі зобов'язання України у нафтогазовій сфері містяться у міжнародних договорах, підписаних між Україною та іншими державами. Серед них – Угода про експорт російського природного газу до України та його транзит територією України до європейських країн від 18 лютого 1994 року, Угода про гарантії транзиту російсько-

го природного газу територією України від 22 грудня 2000 року, Угода про додаткові заходи щодо забезпечення транзиту російського природного газу територією України від 4 жовтня 2001 року, Угода про стратегічне співробітництво в газовій галузі від 7 жовтня 2002 року, Угода про проведення узгодженої політики в галузі транзиту нафти і нафтопродуктів магістральними трубопроводами та інші. Зазначені угоди визначають дозвільний порядок взаємовідносин сторін з приводу експорту російського газу територією України та забезпечення транзиту російського газу та нафти до європейських держав.

Слід констатувати, що в Україні значна частина дозвільних послуг, які виникають у сфері постачання та транспортування природного газу та нафти регулюється на підзаконному рівні, зокрема, шляхом прийняття постанов Кабінету Міністрів України та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та наказів і розпоряджень Міністерства енергетики та вугільної промисловості України.

Крім того, надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі має ряд недоліків. Як правило, це дублювання завдань та повноважень, міжвідомчі протистояння, наслідком яких є неврегульовані розбіжності щодо оптимальних шляхів та способів виконання поставлених завдань. На практиці відсутня нормативно-правова база, на основі якої можливе забезпечення здійснення необхідного в демократичному суспільстві громадського контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, які мають повноваження в нафтогазовій галузі, зокрема відсутність загальнодержавної програми розвитку зазначеної галузі.

#### **Висновок**

У даній статті охарактеризовані базові нормативно-правові акти, які регламентують порядок надання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі, що дало можливість сформулювати авторське визначення «дозвільної послуги в нафтогазовому комплексі» та поняття «правового регулювання дозвільних послуг в нафтогазовому комплексі», під яким слід розуміти комплекс юри-

дичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки суб'єктів публічної адміністрації у нафтогазовому комплексі, а також порядок їх реалізації при наданні останніх з метою забезпечення енергетичної безпеки України.

#### **Література**

1. Бакай Д. Правове регулювання відносин у нафтогазовому комплексі : сучасний стан, проблеми вдосконалення / Д. Бакай // Підприємництво, господарство і право. – 2009 – № 8 (164). – С. 66–68.
2. Авер'янов В. Б. Методологічні засади реформування українського адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Правова держава : щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – Вип. 12. – С. 292–300.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005 р. – № 48. – 2537с. – Ст. 483.
4. Сіверін В. І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. І. Сіверін. – Х., 2010. – 19 с.
5. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001 р. – № 50. – Ст. 262.
6. Джафарова О. В. Дозвільна діяльність у сфері забезпечення екологічної безпеки : правові форми та їх види / О.В. Джафарова // Право і безпека. – 2010. – № 5 (37). – С. 66–71.
7. Джафарова О. В. Правові форми дозвільної діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки / О.В. Джафарова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 51. – С. 45–52
8. Про природні монополії : Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000 р. – № 30. – Ст. 238.
9. Про трубопровідний транспорт : За-

**АНОТАЦІЯ**

*У статті автором зосереджено увагу на розкритті питання щодо розуміння «дозвільних послуг» та проаналізовано норми діючого законодавства, якими врегульовані дозвільні послуги в нафтогазовому комплексі та запропоновані шляхи їх вдосконалення.*

**SUMMARY**

*In the article an author is concentrate attention on opening of question in relation to understanding of «permissive services» and the norms of current legislation, permissive services in an oil and gas complex and offered ways of their perfection are well-regulated that, are analysed.*

кон України від 15.05.1996 р. № 192/96-ВР Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 29. – Ст. 139.

10. Про засади функціонування ринку природного газу : Закон України від 08.07.2010 р. № 2467-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010 р. – № 48. – 1724с. – Ст. 566.

11. Про затвердження Порядку створення страхового запасу природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 21.11.2012 р. № 1062 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 89. – 409. – Ст. 3603.

12. Про визначення гарантованих постачальників природного газу : постанова Кабінету Міністрів України від 25.07.2012 р. № 705 // Офіційний вісник України. – 2012 р. – № 58. – 129. – Ст. 2341.

13. Про затвердження Правил надання населенню послуг з газопостачання : постанова Кабінету Міністрів України від 09.12.1999 р. № 2246 // Офіційний вісник України. – 1999 р. – № 50. – 55с.

14. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами : постанова НКРЕ України від 13.01.2010 р. № 9 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 3. – 73с. – Ст. 121.

15. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами : наказ Держкомпідприємництва від 30.09.2005 р. № 88 // Офіційний

вісник України. – 2005 р. – № 43. – 266с. 2743.

16. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розподілу природного, нафтового газу і газу (метану) вугільних родовищ : постанова НКРЕ України від 13.01.2010 р. № 12 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 3. – 89с. – Ст. 124.

17. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом : постанова НКРЕ України від 13.01.2010 р. № 11 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 3. – 83с. – С. 123.

18. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за нерегульованим тарифом : постанова НКРЕ України від 13.01.2010 р. № 10 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 3. – 79с. – С. 122.

19. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ : постанова НКРЕ України від 13.01.2010 р. № 8 // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 3. – 68с. – С. 120.

20. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафтопродуктів магістральними трубопроводами : наказ Держкомпідприємництва від 30.09.2005 р. № 87 // Офіційний вісник України. – 2005 р. – № 43. – 260с. – Ст. 2742.