

*Кіцул С. Ю.,
здобувач*

Науково-дослідного інституту публічного права

ГАЗОВИДОБУВНА ГАЛУЗЬ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Анотація. Виявлено, що застосування терміна «нафтогазова галузь» є не зовсім виправданим із точки зору законодавця. Існує різниця здійснення публічного адміністрування галузей нафтовидобувної та газовидобувної діяльності, що, насамперед, полягає в об'єкті впливу. Самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі України є загальний – окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу.

Ключові слова: газ, галузь газовидобутку, енергетичне господарство, нафтогазова галузь, паливно-енергетичний комплекс, публічне адміністрування.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування – це багатопланове утворення. Його предметна область окреслена основними поняттями: держава, політика, публічне управління й влада [1, с. 5]. Воно характеризується наявністю певного кола специфічних адміністративно-правових зв'язків, які виникають у певних межах та мають власний об'єктно-суб'єктний зміст. Не виключенням є представлена до аналізу галузь, адже вона – найважливіша складова частина ПЕК України та запорука енергетичної безпеки й незалежності держави. Структурна перебудова галузі в нових ринкових умовах та залучення інвестицій в її промисловість – це основа діяльності, на яку покладено важливу місію забезпечення потреб побутових та промислових споживачів у паливно-енергетичних ресурсах, а також надійний транзит газу до країн Центральної та Західної Європи. Саме від становища в газовій сфері залежить, передусім, розвиток економіки, промисловості, сільського господарства, сфери послуг, комунального господарства України, а отже, і рівень розвитку суспільства [2, с. 132–133].

Особливості публічного адміністрування сфер, галузей або ж окремої діяльності конкретних суб'єктних утворень знайшли своє відображення в чисельних працях вітчизняних науковців. Зокрема до їх числа належать В. Галунько, А. Іванишук, С. Кічмаренко, В. Колпаков, Н. Кузьменко, О. Кузьменко, А. Рибас, Ю. Юрченко та ін. Однак спеціалізованих досліджень, які б прямо стосувались представлені нами до аналізу проблематики немає, що, своєю чергою, зумовлює її актуальність.

Виклад основного матеріалу дослідження. Насамперед, варто уточнити, що, за нашим баченням, під публічним адмініструванням газовидобувної галузі України слід розуміти частину публічного управління, що характеризується наявністю та реалізацією адміністративно-правового механізму виявлення, аналізу, забезпечення та захисту основних потреб та інтересів, з однієї сторони, держави та суспільства, з іншої – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюється за допомогою різнопланових юридичних засобів, в тому числі, шляхом фіксації моделі належної, допустимої та необхідної поведінки по-

тенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері.

Воно окреслене певними межами, зумовленими галузевими особливостями та окремо функціональними та процедурними складниками управління енергетичним господарством країни. Тут варто уточнити деякі спірні моменти. Зокрема, нині нормотворці використовують неузгоджену термінологію, іменуючи галузі секторами, сферами чи навпаки. Як приклад, автори Концепції розвитку газовидобувної галузі України визначають її частиною нафтогазового сектору. У плані заходів із реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року), Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» є газовий сектор, в межах якого виділяється галузь видобутку природного газу (газовидобувна). У зв'язку з цим вважаємо, що законодавча та нормативна база аналізованої галузі мають бути упорядковані з термінологічного боку. Спробуємо розкрити це питання детальніше.

Справа в тому, що категорія «енергетичне господарство» здебільшого застосовується як забезпечення підприємства паливно-енергетичними ресурсами, а не як частина економіки країни. З розуміння цієї категорії як «сукупність виробничих відносин того чи іншого суспільного укладу» [3] вважаємо за необхідне визначити її як частину економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю.

Відповідно, паливно-енергетичний комплекс, зокрема, включає в себе нафтогазову промисловість, складовою частиною якої є газовидобувна галузь. Схематично це питання розкрито на Рис. 1.1.

Варто зазначити, що паливно-енергетичний комплекс завжди був і залишається найважливішою складовою частиною національної безпеки та економічного зростання держави. Від розвитку його галузей значною мірою залежать динаміка, масштаби і техніко-економічні показники суспільного виробництва, насамперед, промисловості [4]. Окрім аналізованої галузі, він охоплює енергетичну, гірничовидобувну, нафтовидобувну та суміжні з ними галузі.

Не можна не зазначити той факт, що газовидобувна та нафтовидобувна галузі станом на сьогодні законодавцем іменуються нафтогазовою галуззю і їх державне регулювання здійснюється на основі державної політики, яка має своїм нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 року № 2665-III.

Зрозуміло, що предметне поле цих сфер є схожим, однак треба наголосити на їх роздільності. Насамперед йдеться про об'єктну складову частину публічного адміністрування.

Перш за все, варто вказати, що публічне адміністрування здійснюється в межах конкретних адміністративно-правових

відносин із наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення.



Рис. 1.1. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України

Уточнимо, що конкретно галузеві відносини умовно можна розділити на два блоки: за сферою правового регулювання (цивільно-правові, господарсько-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові) та ті, що складаються в межах конкретної сфери правового впливу норм права, тобто є різновидами попередніх [5, с. 69]. Щодо адміністративно-правових відносин Ю. Старілов зауважив, що їх становлять суспільні відносини в сфері управління (виконавчої влади) [6, с. 1117; 7, с. 318]. Вони є різновидом правовідносин взагалі, які, насамперед, є складовою частиною суспільних відносин, а тому не є виключно автономним правовим явищем. Для них характерне все те загальне, що властиве будь-якому правовому відношенню. Будь-які суспільні відносини під регуляційним впливом відповідних правових норм набувають правової форми, тобто стають адміністративно-правовими відносинами. Сторони таких відносин стають носіями взаємних обов'язків та прав, а їх зв'язки – правовими. Це досягається тим, що саме правова норма встановлює обов'язки й права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї зі сторін. У цьому розумінні наявний такий правовий механізм: правовідношення виникає безпосередньо в процесі реалізації приписів, що містяться в цій нормі права [8, с. 43]. А тому загалом адміністративно-правові відносини – це суспільні взаємозв'язки, породжені існуванням адміністративної норми, учасники яких

наділені взаємними обов'язками та права в площині управління справами держави. Залежно від учасника таких відносин визначаються їх різновиди, які і визначають модель поведінки потенційних учасників під час безпосередньої їх взаємодії [5, с. 70].

З теоретичної точки зору, адміністративно-правові відносини відображають односторонню, владно-розпорядчу волю, яка зрештою призводить до певних юридичних наслідків, як для представника владних повноважень, так і для підконтрольного суб'єкта (об'єкта). Однак метою їх виникнення є задоволення як публічно-правового, так і публічного інтересу, в тому числі і надання певних благ конкретному представнику спільноти (різноманітні адміністративні послуги). Тому варто пам'ятати, що їх імперативність поступово набуває рис диспозитивності, а тому стверджувати про наявність тільки імперативу в їх основі недоцільно [9, с. 167].

Отже, адміністративно-правові відносини публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надкористувачів, споживачів та окремо представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування досліджуваної галузі, що виникають на підставі адміністративної норми та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи при цьому модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки.

Ці правові зв'язки мають свої особливості. Перш за все, це їх різновиди, які, за нашим баченням, є суто адміністративними та з ознаками цивілістичних характеристик.

До суто адміністративних належать адміністративно-правові відносини, що складаються а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, які за своєю суттю, з однієї сторони, є процедурними, а з іншої – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, які є розпорядчими; в) у сфері газопостачання, які є ліцензійними.

До другої групи належать правові зв'язки технічного характеру (очищення газу для відповідності державним стандартам), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу).

Фактично ця група побічно стосується адміністративного поля, однак, беручи до уваги особливості досліджуваної галузі, вважаємо, що вони належать до окремого різновиду аналізованих правовідносин – секторних.

Ведучи мову про об'єкту складову частину, варто уточнити, що доктринально об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Ними може бути все, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. У цій ролі можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб [10, с. 222].

В аналізованій сфері загальним об'єктом є дії уповноважених суб'єктів, а родовим та безпосереднім – конкретизована адміністративна діяльність.

Задля найбільш повного розкриття піднятого питання вважаємо за необхідне уточнити, що категорія «діяльність» широко обговорювалася в науковій та філософській літературі. Більшість авторів розуміє діяльність як спосіб існування соціальної дійсності. При цьому зміст людської діяльності в найбільш широкому розумінні – це процес взаємодії між суб'єктом і об'єктом із метою

цілеспрямованого перетворення людиною тих чи інших матеріальних чи ідеальних форм буття [11; 12, с. 59]. Сам термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права. Він використовувався в адміністративно-правовій науці ще за радянських часів [13, с. 164]. Будучи різновидом управлінської діяльності, вона спрямована на організацію різноманітних процесів і управління ними. На думку авторів книги «Управлінська діяльність менеджера. Основи менеджменту», поняття «управлінська діяльність» є провідною, головною серед інших видів діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуальною або колективною), з метою досягнення тих або інших цілей, вирішення відповідних завдань, виконання функцій [14, с. 60; 15].

За твердженнями А. Апарова, адміністративна діяльність – це врегульована нормами адміністративного права діяльність органів державної влади, зокрема органів управління, органів законодавчої та судової влади, державних посадових осіб, виконавчих органів і посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ зі здійснення на основі відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання, охорони і захисту суспільних відносин [13, с. 164].

Таким чином, можна стверджувати, що адміністративна діяльність уповноважених суб'єктів на здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це виконання ними своїх функціональних обов'язків, що встановлені актами законодавства та передбачають їх реалізацію в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів із метою досягнення бажаного результату.

Приводом для виникнення адміністративно-правових зв'язків у цій галузі є родові об'єкти:

1) порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також процедура продовження строку дії, переоформлення, видачі дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Сюди також належить процедура проведення аукціону на отримання спеціальних дозволів на користування надрами або конкурсу на укладення угод про розподіл продукції та окремо проведення відкритих аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування ділянками надр;

2) встановлення спеціального правового режиму регулювання відносин у сфері розвідки та видобутку вуглеводнів із використанням міжнародного досвіду. Безпосереднім об'єктом виступають відчуження надрокористувачем права користування надрами третім особам, контроль за надрокористуванням та відповідальність за порушення;

3) захист національних газодобувних підприємств,

4) громадські обговорення стосовно врегулювання окремих питань газовидобувної галузі;

5) облік витрат на розвідку запасів корисних копалин та безпосередньо податкові зобов'язання щодо внесення рентної плати за користування надрами;

6) порядок розкриття інформації суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у видобувних галузях у форматі відкритих даних;

7) транспортування газу, в тому числі отримання ліцензії на постачання з метою його продажу, та інші.

Висновки. Усе вищевикладене дає змогу сформулювати висновок, що застосування терміна «нафтогазова галузь» є не зовсім виправданим із позиції законодавця. Є різниця здійснення публічного адміністрування галузей нафтовидобувної та газовидобувної діяльності, що, насамперед, полягає в об'єкті впливу. Самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі України є загальний – окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу.

Література:

1. Чернов С. І. Текст лекцій із дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організації і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.
2. Кожевніков А. Ю. Газова сфера України в 2017 році та її державне регулювання. *Інвестиції: практика та досвід* : наук.-практ. журн. 2018. № 7. С. 132–136.
3. Академічний словник української мови : в 11 т. Т. 10. АН УРСР. Київ : Наукова думка, 1979. 726 с.
4. Звіт за результатами проведення XVI міжнародного форуму «Паливно-енергетичний комплекс України: сьогодні та майбутнє». *Міжнародний виставковий центр*. 2018. URL: <http://www.iec-expo.com.ua/uk/pek-2018.html>.
5. Педан А. І. Поняття адміністративно-правових відносин в сфері исполнительного виробництва в Україні. *Міжнародний науково-практичний журнал «Право і Закон»*. 2018. № 1. С. 67–72.
6. Шевченко Е. О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). *Форум права*. 2011. № 1. С. 1116–1122.
7. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. Москва : Изд-во НОРМА, 2002. 728 с.
8. Лавренчук М. О. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення економічної безпеки в аграрному секторі в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 41–48.
9. Кузьмишин В. Категорія «апеляційний суд» як об'єкт адміністративно-правових відносин в сфері судового адміністрування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Випуск 6. С. 167–172.
10. Галунько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. Адміністративне право України : навчальний посібник : у 2-х томах. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1. 320 с.
11. Арлычев А. Н. Саморегуляция, деятельность, сознание. Санкт-Петербург : Наука, 1992. 152 с.
12. Коваленко В. В. Курс адміністративного права України. Київ : Юринком Інтер, 2012. 808 с.
13. Апаров А. М. Адміністративно-публічна діяльність як один із видів владно-публічної діяльності та як категорія адміністративного права. *Право публічної служби: особливе адміністративне право; Адміністративне право і процес*. № 4 (10). 2014. С. 164–174.
14. Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. ДРІДУ : НАДУ, 2009. С. 59–67.
15. Черкасов В. В. Управленческая деятельность менеджера; Основы менеджмента : Учебник. Київ : Ваклер: Атлант, 1998. 470 с.

Кицұл С. Ю. Газодобывающая отрасль Украины как объект публичного администрирования

Аннотация. Выявлено, что применение термина «нефтегазовая отрасль» не совсем оправданно с точки зрения законодателя. Существует разница осуществления публичного администрирования отраслей нефтедобывающей и газодобывающей деятельности, в первую очередь, в объекте воздействия. Самостоятельным объектом публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины является общий – отдельные административные действия уполномоченных субъектов, направленные на урегулирование вопросов газового характера: разведки, эксплуатационного бурения, добычи, транспортировки, реализации газа.

Ключевые слова: газ, нефтегазовая отрасль, отрасль газодобычи, публичное администрирование, топливно-энергетический комплекс, энергетическое хозяйство.

Kitsul S. Gas extraction industry of Ukraine as an object of public administration

Summary. It was found that the use of the term “oil and gas industry” is not entirely justified from the point of view of the legislator. There is a difference in the implementation of public administration of oil and gas industries, which is primarily an object of influence. The separate objects of public administration of the Ukrainian gas extraction industry are general – separate administrative actions of authorized entities aimed at resolving gas issues: exploration, operational drilling, extraction, transportation, and sale of gas.

Key words: energy economy, fuel and energy complex, gas production branch, gas, oil and gas industry, public administration.