

*Воронін Я. Г.,**кандидат юридичних наук, докторант**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ У НАФТОГАЗОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Анотація. У статті обґрунтовано, що комплексного механізму, який визначав би предмет, суб'єктів і механізм здійснення громадського контролю в нафтогазовому комплексі України, у законодавстві України немає. Передбачені законодавством України права громадян у нафтогазовій галузі є певною мірою фрагментарними, не створюють єдиної чіткої системи та не забезпечують достатнього рівня інформування про стан справ у нафтогазовій галузі. Наголошується на необхідності внесення змін до законодавства України з метою закріплення дієвого механізму здійснення громадського контролю в нафтогазовому комплексі України.

Ключові слова: громадський контроль, нафтогазовий комплекс, паливно-енергетична система, правова регламентація.

Постановка проблеми. В умовах сьогодення українське суспільство потребує створення механізмів контролю за діяльністю державних органів влади й суб'єктів господарювання у сфері користування природними ресурсами, що видобуваються з українських надр або транспортуються територією України та формують ліву частку суспільного багатства. Контроль має охоплювати весь технологічний ланцюжок «видобуток – транспортування – споживання», де циркулюють основні фінансові потоки [1].

Важливість прозорості в нафтогазовому комплексі України підтверджено діяльністю Уряду України, який заявив про свою підтримку реалізації в Україні Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях, проголошеної в жовтні 2002 р. на Світовому саміті стабільного розвитку [2]. Реалізація зазначеної ініціативи повинна сприяти вдосконаленню методів управління у видобувних галузях України, поліпшити інвестиційний клімат у державі та сприяти більш ефективному використанню природних ресурсів, а також підтвердити наміри Уряду України щодо рішучої боротьби з корупцією.

Теоретична і практична значимість проблеми громадського контролю стала предметом наукового пошуку широкого кола українських авторів, серед яких насамперед варто назвати О.Ф. Андрійко, С.Г. Брателя, В.М. Гарашука, О.В. Джафарову, С.Ф. Денисюка, І.О. Сквірського, О.М. Ключова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.М. Музичука, С.В. Шестака та інші, зробили вагомий внесок у дослідження проблем громадського контролю. Проте деякі важливі теоретичні й практичні аспекти щодо сутності, адміністративно-правового й наукового забезпечення громадського контролю досліджувались фрагментарно, а тому потребують подальшого дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Існування проблеми громадського контролю супроводжує розвиток і побудову громадянського суспільства, утвердження його нових інститутів, які безпосередньо впливають на формування політичного, правового, соціального середовища в державі та опосередковано – на національну безпеку й економіку [3, с. 8].

Передусім слід відзначити, що в правовій літературі громадський контроль розглядається як один із видів соціального

контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян і самими громадянами та є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою [4, с. 149]. В.Л. Федоренко і Я.О. Кагляк зазначають, що громадський контроль розглядається як інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади й іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто, характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері та полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою й неорганізованою), по-друге, у процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав та свобод громадян, задоволенням і узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [5].

Окремої уваги заслуговує позиція О.М. Музичука, який зазначає, що громадський контроль суттєво відрізняється від усіх інших видів контролю (загальнодержавного, відомчого, судового тощо), і ця відмінність полягає в такому: усі суб'єкти громадського контролю виступають від імені громадськості, а не держави; їх контрольно-наглядові повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту; рішення громадських організацій за результатами реалізації їх повноважень мають зазвичай рекомендаційний характер, оскільки вони не наділені правом безпосереднього впливу на професійну діяльність об'єктів контролю [6, с. 162].

У свою чергу, С.Ф. Денисюк наголошує на тому, що громадський контроль слід розглядати як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності державних органів недержавним структурам (громадським організаціям, пересічним громадянам, незалежним аналітичним центрам, засобам масової інформації) [3, с. 82]. Це у свою чергу надає можливість дослідникам визначити громадський контроль за адміністративною діяльністю правоохоронних органів як сукупність дій суб'єктів контролю, урегульованих переважно нормами права, що здійснюються на диспозитивних засадах, а наслідки мають рекомендаційний характер і полягають у перевірці законності адміністративної діяльності правоохоронних органів, їх посадових і службових осіб, стану дотримання прав, свобод фізичних та юридичних осіб під час застосування заходів адміністративного примусу, прийняття управлінських рішень, які стосуються забезпечення вказаних прав і свобод [3, с. 82].

І.О. Сквірський, досліджуючи громадський контроль у публічному управлінні, визначає його як діяльність громадськості (окремих приватних осіб та (або) громадських об'єднань), яка має на меті перевірку чи спостереження з метою перевірки для протидії, запобігання або припинення протиправних дій, рішень чи бездіяльності суб'єктів публічного управління, а також надання їм необхідної організаційної допомоги [7, с. 39–40]. На нашу думку, зазначене визначення є дискусійним, оскільки не розкриває правового характеру цього явища, водночас катего-

рія «протиція» включає сукупність як профілактичних (запобіжних) заходів, так і таких, що припиняють. Не зрозумілим є також словосполучення «мета громадського контролю полягає в перевірці з метою перевірки».

О.М. Макаренко, досліджуючи роль і місце громадських природоохоронних організацій в охороні надр України, наголошує на тому, що діяльність останніх є недостатньою для забезпечення втілення інтересів суспільства щодо повноти контролю в цій сфері. Крім того, автор дійшов висновку, що інститут громадського контролю у сфері охорони надр не передбачено в головному проресурсному законі – Кодексі України про надра [8, с. 224].

На підставі позицій учених можна зробити проміжний висновок, що надані вченими визначення відрізняються деякою мірою один від одного, за такою ознакою, як суб'єкти здійснення громадського контролю, яка є визначальною в становленні справжніх розмірів цього соціального явища.

До того ж більшість учених наголошує на питаннях правового закріплення участі громадськості в управлінні певними соціальними сферами, тому дослідження громадського контролю в нафтогазовому комплексі України не є винятком із цього правила.

На сьогодні громадянське суспільство в Україні розпочало певною мірою тестування прозорості у сфері видобутку енергетичних ресурсів, скориставшись при цьому Ініціативою забезпечення прозорості видобувних галузей [2]. Приєднанням до Ініціативи забезпечення прозорості видобувних галузей Уряд України має на меті вирішити такі питання: по-перше, забезпечити більш раціональне використання природних ресурсів; по-друге, створити передумови для зниження рівня корупції у видобувних галузях; по-третє, забезпечити участь громадянського суспільства в контролі за повнотою надходжень до державного бюджету від діяльності, пов'язаної з видобутком корисних копалин; по-четверте, підвищити рівень довіри громадськості до органів державної влади, які здійснюють управління видобувними галузями; по-п'яте, покращити інвестиційний імідж і привабливість країни.

Очевидно те, що від декларування намірів до практичного результату потрібно пройти немалий шлях, що, можливо, потребуватиме років зусиль та політичної волі як Уряду України, так і компаній, які працюють у видобувних секторах [1].

І.О. Сквірський наголошує на тому, що публічне управління у сфері охорони навколишнього природного середовища нині здійснюється на підставі розгорнутої системи нормативних актів, які можуть бути зведені до трьох основних груп: закони України, міжнародні правові акти й підзаконні нормативні акти. Водночас ці групи юридичних актів є доволі різноплановими за своїм змістом, оскільки спрямовуються на регулювання хоча й тісно пов'язаних між собою, проте досить специфічних суспільних відносин [7, с. 289].

У зв'язку із зазначеним проведемо аналіз норм чинного законодавства щодо правової регламентації громадського контролю в нафтогазовому комплексі.

Так, відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні ними безпеки людей, майна й довкілля, а також охорона прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян регулюються Кодексом України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [9].

Аналіз норм Кодексу України про надра надає можливість зробити висновок, що основний акцент зроблено на державному контролі за вивченням, використанням та охороною надр. Водночас, відповідно до ст. 12 [9], передбачено, що громадяни

та їх об'єднання мають право на участь у розробленні й вживанні заходів з питань раціонального використання та охорони надр, які здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Але, виходячи з аналізу цієї норми, право громадян і їх об'єднань на здійснення аналогічного контролю сформульовані нечітко, не конкретизовані й не передбачено механізму їхньої реалізації.

Забезпечення додержання всіма державними органами, підприємствами, установами, організаціями та громадянами встановленого порядку користування надрами, виконання інших обов'язків щодо охорони надр, визначених законодавством України, є предметом державного контролю, форми та види якого конкретизовані в розділі VII Кодексу України про надра [9]. Але водночас відсутні правові положення щодо форм і видів громадського контролю й нагляду за веденням робіт із геологічного вивчення надр, їх використання та охорони [1].

Звернення до Закону України «Про нафту і газ» від 12.07.2001 р. № 2665-III [10] надає можливість зробити висновок, що серед визначених державою на законодавчому рівні принципів державної політики в нафтогазовій галузі й основних завдань державного регулювання нафтогазової галузі відсутній такий принцип державної політики, як забезпечення прозорості відносин у нафтогазовій галузі, і таке завдання державного регулювання, як інформування громадськості про стан справ у нафтогазовій галузі [1].

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про нафту і газ» [10], 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 із подальшим видобуванням нафти й газу (промисловою розробкою родовищ); на видобування нафти й газу (промислово розробку родовищ); на будівництво та експлуатацію підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, у тому числі підземних сховищ нафти чи газу і споруд для захоронення відходів виробництва нафтогазової галузі й супутніх вод.

Ці спеціальні дозволи на користування нафтогазоносними надрами надаються переможцям аукціонів, крім випадків, визначених Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері геологічного вивчення й раціонального використання надр. Порядок проведення аукціонів із продажу спеціальних дозволів на користування надрами та порядок їх надання встановлюються Кабінетом Міністрів України. Зміст Постанови Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 р. № 615 «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» дає змогу стверджувати, що остання не регламентує процедури інформування громадськості про переможців аукціонів на отримання спеціальних дозволів на користування надрами. Але іншою Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30.05.2011 р. № 594 покладено обов'язок на організатора аукціону розмістити на своєму офіційному веб-сайті перелік переможців.

Звернення до ст. 20 Закону України «Про нафту і газ» [10] надає можливість зазначити, що серед обов'язків власника спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами відсутній як обов'язок інформування громадськості про діяльність із користування нафтогазоносними надрами, так і параметри такого інформування, тобто перелік інформації, яка підлягала б оприлюдненню. Крім того, перелік прав та обов'язків власника спеціального дозволу на користування нафтогазонос-

ними надрами визначається угодою про умови користування нафтогазоносними надрами. Але навряд чи можна сподіватись, щоб угода про умови користування нафтогазоносними надрами передбачала певний обов'язок власника спеціального дозволу інформувати громадськість про свою діяльність.

Закон України «Про нафту і газ» [10] визначає у ст. 29 механізм державного контролю за дотриманням правил і нормативів користування нафтогазоносними надрами, умов спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами й угод про умови користування нафтогазоносними надрами. Одним із елементів такого механізму є обов'язок користувача нафтогазоносними надрами надавати органам державного контролю необхідну для їх роботи документацію та інформацію, давати усні або письмові пояснення з питань, що належать до компетенції цих органів. Водночас Закон України «Про нафту і газ» не передбачає механізму громадського контролю за діяльністю у сфері користування нафтогазоносними надрами.

Відповідно до ст. 33 Закону України «Про нафту і газ» [10], передбачено, що будь-яка юридична або фізична особа може звернутися із запитом щодо геологічної інформації в Державний інформаційний геологічний фонд України. Він може надати інформацію щодо нафтогазоносності надр за запитом будь-якої юридичної або фізичної особи в установленому законодавством порядку.

Загалом можна зазначити, що це положення навряд чи може розглядатися як достатній та ефективний інструмент забезпечення прозорості відносин у нафтогазовій галузі, оскільки отриманню відповідної інформації має передувати запит зацікавленої юридичної або фізичної особи, що пов'язано з необхідністю дотримання певних процедурних правил; передбачається надання лише обмеженого сегмента інформації (щодо нафтогазоносності надр) [1].

У свою чергу, Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 01.06.2000 р. № 1775-III [11] визначає види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, порядок їх ліцензування, встановлює державний контроль у сфері ліцензування, відповідальність суб'єктів господарювання та органів ліцензування за порушення законодавства у сфері ліцензування.

Отже, відповідно до ст. 9 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [11], ліцензуванню підлягають такі види господарської діяльності в нафтогазовому комплексі: 1) транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування природного, нафтового газу й газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами та їх розподіл; 2) постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим і нерегульованим тарифом; 3) зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ в обсягах, що перевищують рівень, установлений ліцензійними умовами.

Суб'єкт господарювання зобов'язаний провадити певний вид господарської діяльності в нафтогазовому комплексі, що підлягає ліцензуванню, відповідно до встановлених для цього виду діяльності ліцензійних умов. Ліцензійні умови і зміни до ліцензійних умов підлягають оприлюдненню в порядку, визначеному законодавством, і набувають чинності через десять днів з дати державної реєстрації нормативно-правового акта, якщо в ньому не передбачений пізніший строк набрання чинності. У свою чергу, порушення ліцензіатом ліцензійних умов може призвести до анулювання в нього ліцензії [11].

На сьогодні Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі – НКРЕКП) розробляє й затверджує інструкції про порядок ви-

дачі ліцензій на право провадження господарської діяльності в нафтогазовому комплексі; умови та правила провадження ліцензованої діяльності в нафтогазовому комплексі; порядок контролю за дотриманням ліцензійних умов у нафтогазовому комплексі [12].

У зв'язку з цим НКРЕКП як органом ліцензування в нафтогазовому комплексі розроблено, затверджено й опубліковано ряд Ліцензійних умов провадження господарської діяльності в нафтогазовому комплексі, що є певною прозорістю.

Висновки. Враховуючи викладене, можна констатувати, що законодавство України встановлює механізм державного контролю за господарською діяльністю в нафтогазовій галузі, однак прямо не передбачає можливості залучення представників громадськості до здійснення державного контролю; не встановлює обов'язку органів державної влади ознайомлювати громадськість із результатами здійснення державного контролю за господарською діяльністю в нафтогазовій галузі. Комплексного механізму, який визначав би предмет, суб'єктів і механізм здійснення громадського контролю в нафтогазовому комплексі України, у законодавстві України немає. Передбачені законодавством України права громадян у нафтогазовій галузі є певною мірою фрагментарними, не створюють єдиної чіткої системи й не забезпечують достатнього рівня інформування про стан справ у нафтогазовій галузі.

Громадський контроль у нафтогазовому комплексі України за своїм змістом повинен містити у собі три елементи: 1) одержання необхідної інформації, пов'язаної з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням і використанням нафти, газу та продуктів їх переробки; 2) аналіз й оцінку інформації в нафтогазовому комплексі; 3) реагування на виявлені порушення прав суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти та газу, переробкою нафти й газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією нафти, газу і продуктів їх переробки.

Література:

1. Аналіз стану транспарентності компанії з видобутку вуглеводнів та суб'єктів природних монополій, відповідальних за трубопровідне транспортування вуглеводневих ресурсів в Україні з використанням адаптованих форм звітності Ініціативи прозорості видобувних галузей. – К.: Асоціація «ЕнергоТранспарентність», Центр НОМОС, 2010. – 43 с.
2. Про приєднання України до Ініціативи щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2009 р. № 1098 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1098-2009-%D0%BF>.
3. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у діяльності правоохоронних органів в Україні: [монографія] / С.Ф. Денисюк. – Х.: Золота миля, 2010. – 368 с.
4. Державне управління: [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко]; за ред. А.Ф. Мельника. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В.Л. Федоренко, Я.О. Кагляк // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 4–5. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minjust.gov.ua.
6. Музичук О.М. Проблеми розвитку громадянського контролю за діяльністю органів внутрішніх справ / О.М. Музичук // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 158–163.
7. Сквірський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: [монографія] / І.О. Сквірський. – Х.: НикаНова, 2013. – 428 с.
8. Макаренко О.Ю. Адміністративно-правова охорона надр України: [монографія] / О.Ю. Макаренко. – Х.: Золота Миля, 2014. – 326 с.
9. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/132/94-%D0%B2%D1%80>.

10. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2665-14>.
11. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 р. № 1775-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1775-14>.
12. Про затвердження Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Указ Президента України від 10.09.2014 р. № 715/2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/715/2014>.

Воронин Я. Г. Общественный контроль в нефтегазовом комплексе Украины: вопросы правовой регламентации

Аннотация. В статье обосновано, что комплексного механизма, который определял бы предмет, субъектов и механизм осуществления общественного контроля в нефтегазовом комплексе Украины, в законодательстве Украины нет. Предусмотренные законодательством Украины права граждан в нефтегазовой отрасли в определенной мере являются фрагментарными, не создают единой четкой системы и не обеспечивают достаточный уровень информирования о состоянии дел в нефтегазовой отрасли.

Отмечается необходимость внесения изменений в законодательство Украины с целью закрепления действенного механизма осуществления общественного контроля в нефтегазовом комплексе Украины.

Ключевые слова: общественный контроль, нефтегазовый комплекс, топливно-энергетическая система, правовая регламентация.

Voronin Y. Public control in the oil and gas sector Ukraine: issues of legal regulation

Summary. The article substantiates that the complex mechanism that would determine the subject and the subjects of the mechanism of public control in the oil and gas sector in Ukraine, Ukrainian legislation does not provide. Provided by the legislation of Ukraine the rights of citizens in the oil and gas industry to some extent fragmented, do not create a single clear system and do not provide a sufficient level of information about the state of affairs in the oil and gas industry.

The necessity of amending the legislation of Ukraine in order to secure an efficient mechanism of public control in the oil and gas sector of Ukraine.

Key words: social control, oil and gas sector, fuel and energy system, legal regulation.