

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА
НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

КІЩУЛ СЕРГІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.951:351.82/34.096

ДИСЕРТАЦІЯ

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ В
УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ С. Ю. Кіщул

Науковий керівник **Дрозд Олексій Юрійович**, доктор юридичних наук, доцент

Київ – 2019

АНОТАЦІЯ

Кіцул С. Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Науково-дослідний інститут публічного права, Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2019.

Дисертаційне дослідження присвячено висвітленню основних засад реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, з'ясуванню особливостей діяльності публічної адміністрації в цій сфері, а також пошуку оптимальних шляхів усунення законодавчих прогалин, що гальмують процес становлення країни як енергетично незалежної.

У теоретичному блоці визначено поняття, межі й об'єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Увагу акцентовано на трансформаційних змінах теорії адміністративного права щодо сутності й змісту публічного управління та його співвідношення з державним управлінням, публічним адмініструванням. Обґрунтовано позиції тих учених, які вважають, що публічне адміністрування в європейському значенні охоплює адміністративну діяльність публічної адміністрації стосовно надання приватним особам адміністративних послуг і публічного управління.

Встановлено, що в нормативно-правових актах використано неузгоджену термінологію: галузі названо секторами, сферами чи навпаки. Аргументовано, що нормативна база аналізованої галузі має бути термінологічно уніфікованою.

Доведено, що публічне адміністрування здійснюють у межах конкретних адміністративно-правових відносин з наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення. У досліджуваній сфері це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований для задоволення інтересів українського народу, надрокористувачів, споживачів і представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування аналізованої галузі, що

виникає на підставі норм адміністративного права та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки. Визначено різновиди адміністративно-правових відносин публічного адміністрування газовидобувної галузі України: 1) суто адміністративні: а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами вони за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ вони є розпорядчими; в) у сфері газопостачання – ліцензійними; 2) секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак, з огляду на особливості досліджуваної галузі, є окремим (похідним) різновидом попередніх, – правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до вимог державних стандартів), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу).

Зазначено, що будь-яка галузь господарства країни, зокрема й досліджувана, – це величезний комплекс правил, ідей, концепцій, механізмів і процедур. Вони є нормативно закріпленими, зафіксованими. Саме нормативна база постає тим всеосяжним комплексом, що становить систематизовану сукупність адміністративних норм, обов'язкових до виконання чи дотримання. На підставі цього формується система нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України, що охоплює різні за ієрархічним статусом і спеціалізацією нормативно-правові акти.

Сформульовано поняття публічної адміністрації газовидобувної галузі як легально сформованої широкої системи суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право українського народу на надра, захищати права й законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави і суспільства загалом. Окреслено основні її функції: 1) брати участь у процесі управління суспільством загалом і в окремих аспектах публічного адміністрування галузі

газовидобутку; 2) здійснювати управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, надавати в їх межах адміністративно-сервісні послуги. Окремо визначено систему суб'єктного складу публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України.

Доведено, що адміністративна діяльність публічної адміністрації в галузі газовидобутку ґрунтується на низці принципів – системі правил, ідей та стандартів, визначальних для енергетичної безпеки та незалежності країни, організаційної основи розвитку газовидобувної галузі й порядку реалізації владних, управлінських і сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації. З-поміж цих принципів слід виокремити такі: а) верховенства права, недискримінаційної участі всіх заінтересованих сторін, прозорості, а також забезпечення соціальних стандартів і подальшого вдосконалення політики управління; б) «єдиного регіонального офісу»; в) розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; г) імпортного паритету в разі виникнення дефіциту власних запасів; д) корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance) – звід стандартів і норм корпоративного управління; е) ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку й використанні власних паливних ресурсів; ж) державного управління та регулювання; и) безпеки експлуатації об'єктів галузі; к) дотримання єдиних державних норм, правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком; л) забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі тощо.

Зауважено, що реалізацію публічного адміністрування газовидобувної галузі України здійснюють конкретні суб'єкти, які діють відповідно до встановлених правил, застосовуючи весь доступний арсенал владного впливу. Основними інструментами, якими послуговується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми й методи їх адміністративної діяльності, хоча це твердження в адміністративній науці є дискусійним. Убачається, що, крім форм публічного адміністрування,

до категорії інструментів діяльності публічної адміністрації належать і відповідні методи її реалізації. Сформульовано відповідні визначення.

Аргументовано, що в аналізованій галузі для провадження надрокористувачами газовидобутку обов'язком є проходження певної етапності, яку умовно можна відобразити так: 1) отримання дозвільних документів на користування надрами; 2) проведення сейсмічних робіт; 3) інтерпретація дослідження (визначення карти з умовними пустотами); 4) здійснення розвідувального буріння; 5) отримання промислового припливу газу (уведення свердловин в експлуатацію); 6) затвердження запасів родовища; 7) затвердження проекту розробки родовища; 8) очищення газу (технічна дія, щоб газ відповідав державним стандартам); 9) укладання договору про транспортування та зберігання газу з акціонерним товариством «Укртрансгаз»; 10) отримання ліцензій на постачання газу; 11) реалізація газу шляхом продажу.

Сформульовано дефініцію поняття адміністративних послуг, що надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, окреслено їх різновиди. Зазначено, що така адміністративна послуга, як видання ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою сировою українського походження та газу природного в газоподібному стані українського походження за зовнішньоекономічними контрактами (договорами), уже не надається, однак доцільність цієї дії є сумнівною з позиції користі для галузі й економіки країни загалом.

Доведено, що на міжнародній арені газовидобуток, сфера електро- й паливоенергетики є глобальними та пріоритетними для країни. У зв'язку з наявністю значного масиву нормативних документів для здійснення газовидобувної діяльності міжнародна спільнота ухвалила рішення про доцільність застосування стандартизації як способу впорядкування й узгодження суспільних відносин у межах аналізованої сфери. Однак, крім стандартів, важливе значення мають й інші міжнародні документи, зокрема Енергетична хартія та відповідні договори, спрямовані на розроблення нормативного підґрунтя для енергетичної безпеки на підставі відкритих,

конкурентних ринків і сталого розвитку; Конвенція про інвестиційні суперечки 1965 року й інші акти Європейського та Енергетичного союзів.

Встановлено, що на зарубіжній арені можна спостерігати наявність в окремих країнах власної, унікальної моделі реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі. Для детального аналізу зарубіжного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі було обрано дві країни – Федеративну Республіку Німеччину та Сполучені Штати Америки.

Під час системного аналізу законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України та в процедурах його реалізації компетентними суб'єктами було виявлено низку суперечностей. У зв'язку з цим запропоновано внести зміни й доповнення до низки нормативно-правових актів України, зокрема до земельного, надрового та податкового законодавства. Так, Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, а саме главу 22 «Припинення прав на землю», слід доповнити такою нормою:

«Стаття 146-1. Особливий порядок вилучення земель для розвідки і видобування корисних копалин

За межами населених пунктів вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника допускається як виняток за рішенням Кабінету Міністрів України.

За вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки й видобування корисних копалин у власника передбачена компенсація, розмір і порядок якої встановлено постановою Кабінету Міністрів України.

У необхідних випадках допускається (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки й видобування корисних копалин у власника без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду».

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані й аргументовані в дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовують і можуть бути використані надалі в науково-дослідній сфері для подальшого наукового розроблення проблем реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України; у правотворчості – для вдосконалення чинного законодавства в галузі газовидобутку; в освітньому процесі – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України»; у правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в галузі газовидобування.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративні послуги, газовидобувна галузь, газовидобуток, енергетична безпека, методи, нафтогазова промисловість, публічна адміністрація, публічне адміністрування, форма.

SUMMARY

Kitsul S. Y. Public administration of the gas-extracting industry in Ukraine. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

The thesis for the degree of candidate of legal sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Research Institute of Public Law, Research Institute of Public Law, Kyiv, 2019.

The thesis devoted to the disclosure of the main principles of the implementation of the public administration of the Ukrainian gas extraction industry, to the clarification of the peculiarities of the public administration activity in this area and to the search for optimal ways to improve such activity. As a result of the analysis, the scientific positions and conclusions suggested are formulated personally by the applicant.

In theoretical block of research are defining the concept, boundaries and objects of public administration of the gas-extracting industry of Ukraine. Attention paid to the transformational changes in the theory of administrative law regarding the essence and content of «public administration» and its relation with adjacent terms. The positions which backed up author is that public administration, in its European sense, consists of the administrative activities and administrative services to private individuals.

Noted, that the normative-legal acts uses uncoordinated terminology: industries referred to as sectors, spheres or vice versa. The legislative and regulatory framework of the industry should be arranged terminologically.

Proved, that public administration is carry out within the framework of specific administrative-legal relations with the presence of a specific subjective-object composition and content. In the investigated sphere – this is a specialized type of social relations, modified to meet the interests of the Ukrainian people, subsoil users, consumers and individual representatives authorized to implement public administration of the investigated industry, arising on the basis of norms of administrative law. Varieties of administrative-legal relations of public administration of the gas-extraction industry of Ukraine are revealed: 1) purely administrative –

consist of: a) in the field of obtaining special permits for the use of oil and gas minerals, which by their nature are procedural on the one hand, and on the other – service; b) in the area of approval a project for the development of deposits that are regulatory; c) in the field of gas supply, which are licensed; 2) sectoral that indirectly relates to the administrative field, however, taking into account the features of the investigated branch, is a separate (derivative) type of the previous one – the legal ties of the technical nature (purification of gas for compliance with state standards), the contractual nature (seismic works, interpretation research, operational drilling, transportation and storage of gas), organizational nature (industrial gas flow).

Noted, that any branch of economy of the country, including the investigated, is a huge complex of rules, ideas, concepts, mechanisms and procedures. They have and are been normatively fixed. It is the normative base that acts as a comprehensive complex, which includes a systematic set of administrative rules, which are mandatory for implementation or compliance. On the basis of this, formed a system of normative and legal provision of public administration of the gas-extracting industry of Ukraine, which consists of different hierarchical status and specialization of normative legal acts.

The notion of public administration of the gas-mining industry formed, as a normative non-exhaustive list authorized by the administrative norm, entities whose powers are directly or indirectly aimed at regulating relations in the field of gas extraction and provide the basic principles for the implementation of such activities. The main functions are: 1) to participate in the process of managing the society as a whole and in certain aspects of public administration of the field of gas production; 2) to manage the oil and gas industry, including the branch of gas production, and to provide administrative-service services within them. Defined the system of subjects of public administration in this area.

Proved, that administrative activity of public administration in the field of gas production based on a number of principles – the system of rules, ideas and standards on which energy security and independence of the country; the organizational basis for the development of the gas extraction industry and separately the procedure for

the implementation of power; management and service powers of general and special representatives of the public administration. These include: a) the rule of law, non-discriminatory participation of all interested parties, transparency, as well as the provision of social standards and the further improvement of governance policies; b) the principle of «single regional office»; c) the principle of calculating the initial value of special permits; d) import parity in the event of a shortage of own stocks; d) principles of corporate governance (OECD) (Principles of Corporate Governance); e) the principle of the initiative of the sector's transparency, including the extraction and use of its own fuel resources; e) principles of public administration and regulation; e) safety of operation of the objects of the industry; g) observance of uniform state norms, rules and standards by all subjects of relations connected with extraction; h) ensuring the ecologically safe operation of the objects of the industry, etc.

Noted, that the implementation of the public administration of the gas-extracting industry of Ukraine carried out by concrete actors acting in accordance with established rules and applying the entire available arsenal of power influence. The main tools used by public administration in fulfilling their obligations to society and the state are the forms and methods of their administrative activities. Formed appropriate definitions.

Believed, that in the analyzed area for the production of extraction of gas production is the responsibility of passing a certain stage, which can be formulated as follows: 1) obtaining permits for the use of subsoil; 2) seismic works; 3) interpretation of research (mapping with conditional cavities); 4) exploration drilling; 5) obtaining an industrial gas flow (the introduction of wells into operation); 6) approval of reserves of the deposit; 7) approval of the project for the development of the deposit; 8) gas purification (technical action, so that the gas meets state standards); 9) conclusion of an agreement on transportation and storage of gas with Joint Stock Company «Ukrtransgaz»; 10) obtaining licenses for gas supply; 11) sale of gas through sale.

Has been formed the concept of administrative services by the public administration in the gas-mining industry of Ukraine. Identified their varieties. It is also noted that such an administrative service, such as the issuance of licenses for export operations with crude oil of Ukrainian origin and gas of natural origin in the gaseous state of Ukrainian origin, is no longer provided under foreign economic contracts (contracts), but the expediency of such an action is doubtful from the standpoint of profit for the industry and economy country as a whole.

Has been noted, that on the international arena gas production and, in general, the sphere of power and energy is the leading one, global in the sense of the country's priority. Due to the presence of a large array of regulatory documents for gas extraction activities, the international community decided to applying standardization, as a way to streamline and harmonize public relations within the scope of the analyzed sphere. However, apart from the standards in the industry, have a sense the Energy Charter and related treaties, are aimed at establishing a framework for energy security based on open, competitive markets and sustainable development; The 1965 Investment Crisis Convention and other Acts of the European Union and the Energy Union.

Proved, that in the foreign arena it is possible to observe the presence in a separate country of its own, to some extent, a unique model of realization of public administration of the gas-extraction industry. Two countries were selected for a detailed analysis of the foreign experience of the public administration of the gas industry: the Federal Republic of Germany and the United States of America.

During analysis of legislation in the field of public administration of the Ukrainian gas extraction industry and procedures for its implementation by competent entities revealed a number of contradictions. In this regard, it is proposed to make a number of changes and additions to regulatory legal acts of Ukraine, including land, subsoil and tax legislation.

Thus, in the Land Code of Ukraine of 25.10.2001 № 2768-III, namely, in chapter 22 entitled "Termination of rights to land", the following norm should appear:

"Article 146-1. A special procedure for the seizure of land for exploration and extraction of minerals

Outside settlements, extraction (ransom) of arable land, land plots occupied by perennial plantations, for exploration and extraction of minerals from the owner is allowed, as an exception to the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Removal (ransom) of arable land, land plots occupied by perennial plantations, for exploration and extraction of minerals from the owner provides for compensation, the amount of which is established by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

In necessary cases it is allowed (ransom) arable land, land plots occupied by perennial plantations, for exploration and extraction of minerals from the owner without the consent of the latter by way of appeal to the administrative court".

The practical significance of the results obtained is that the conclusions, theoretical positions and concrete proposals, formulated and substantiated in the dissertation research, are used and can be used in the research area for further scientific development of the problems of the implementation of public administration of the gas extraction industry of Ukraine; in lawmaking to improve the current legislation in the field of gas production; the educational process - during the development and teaching of the discipline «Administrative Law of Ukraine»; in law enforcement activities - to increase the efficiency of the public administration in relation to the provision of special gas-extracting administrative services and implementation of executive-regulatory activities in the field of gas extraction.

Key words: administrative activity, administrative services, energy security, gas extraction, gas production, methods, oil and gas industry, public administration, form.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ
в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кицул С.Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79–84 (Кыргызская Республика).

2. Кицул С. Ю. Методы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 128–133 (Кыргызская Республика).

3. Кіцул С. Ю. Принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 53–56.

4. Кіцул С. Ю. Поняття публічного адміністрування у газовидобувній галузі України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 112–117.

5. Кіцул С. Ю. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 105–110.

6. Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 233–236.

7. Кіцул С. Ю. Газовидобувна галузь України як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 36. Т. 1. С. 160–163.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Кіцул С. Ю. Нормативна база публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 66–69.

9. Кіцул С. Ю. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної*

практики: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серп. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 53–55.

10. Кіцул С. Ю. Зв'язок форм та методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 82–84.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	16
ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ.....	27
1.1. Поняття, межі та об’єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі України.....	27
1.2. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України.....	43
Висновки до розділу 1.....	61
РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ.....	65
2.1. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України та принципи її адміністративної діяльності.....	65
2.2. Форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України.....	81
2.3. Адміністративні послуги, що надаються публічною адміністрацією в газовидобувній галузі України	101
Висновки до розділу 2.....	116
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ.....	124
3.1. Міжнародний та зарубіжний досвід реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі	124
3.2. Удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України	143
Висновки до розділу 3.....	158
ВИСНОВКИ.....	165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	169
ДОДАТКИ.....	193

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

API	American Petroleum Institute (Американський інститут нафти)
BLM	Bureau of Land Management (Бюро з управління земельними ресурсами в США)
CEN	European Committee for Standardization (Європейський комітет зі стандартизації)
CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization (Європейський комітет електротехнічної стандартизації)
DoT	Department of Transportation's Pipeline (Управління безпеки трубопроводів при Міністерстві транспорту в США)
EPA	The Environmental Protection Agency (Агентство з охорони навколишнього середовища в США)
ETSI	European Telecommunications Standards Institute (Європейський інститут телекомунікаційних стандартів)
FDIS	Final draft of the international standard (остаточний проект міжнародного стандарту)
FERC	The Federal Energy Regulatory Commission (Федеральна комісія з регулювання енергетики в США)
IEC	International Electrotechnical Commission (Міжнародна електротехнічна комісія)
ISO	International Organization for Standardization (Міжнародна організація зі стандартизації)
JPG	Joint Presidents 'Group (Група спільних президентів)
LNG	Liquefied Natural Gas (зріджений природний газ)
OGP	Open Government Partnership (відкрите урядове партнерство)
OU	Ownership unbundling (розмежування власності)
OECF	Principles of Corporate Governance (принципи корпоративного управління)
AEC	атомна електростанція
BAT	відкрите акціонерне товариство

ГОСТ	державний стандарт (загальносоюзний)
ГТС	газотранспортна система
ДП	державне підприємство
ДСТУ	державні стандарти України
модель ISO	Independent System Operator (незалежний оператор системи)

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Україна, як незалежна держава, прагне у найліпший спосіб забезпечити національну безпеку. Вітчизняні інтереси суспільства і держави у сфері енергетики та енергозбереження є вразливими та такими, що підлягають особливому публічному адмініструванню. Це зумовлено тим, що газовидобувна галузь України знаходиться на вершині боротьби за енергетичну безпеку держави. Адже залежність від імпорту природного газу з інших держав призводить до несприятливих економічних і соціальних наслідків для українського суспільства. Для часткового вирішення цієї проблеми необхідним є збільшення видобутку природного газу із вітчизняних родовищ.

Відомо про існування близько 600 млрд. кубометрів доведених запасів газу, але держава розробляє лише 3,5% із них¹. Це свідчить про те, що станом на сьогоднішній день Україна так і не стала незалежною від імпорту природного газу. За рахунок власного видобутку забезпечується менше половини потреб населення. Іншими словами існує об'єктивна потреба у збільшенні обсягів власного виробництва природного газу, а з урахуванням режиму зеленої енергетики та енергозбереження, взагалі відмовитися від його імпорту. Для цього необхідно створити сприятливі умови для інвесторів у газовидобувну галузь.

Для того, щоб довести природний газ до вітчизняного споживача чи експортувати його закордон необхідно здійснити складний технологічний процес, який регулюється не тільки технічними, але й правовими нормами, в першу чергу адміністративно-правовими. Однак, в умовах сьогодення вони є недостатньо ефективними та такими, що в недостатній мірі стимулюють до збільшення видобутку, більш ефективного транспортування та конкурентного

¹ За інформацією віце-прем'єра Володимира Кістіона, опублікованою Денисом Казанським. Українська нафта і газ: приспаний потенціал. Тиждень. 2018. <https://tyzhden.ua/Economics/215380>

продажу природного газу, що і зумовлює актуальність аналізованого дослідження.

Як показують результати соціологічного опитування думки громадян відносно рівня енергетичної незалежності країни, більше половини респондентів (72%) вважають його незадовільним, а стан розвитку газовидобувної галузі сприймають як задовільний (58%).

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Системно адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України були предметом дослідження О. Сердюченко². Вченою Є. Єнько³ розкрито зовнішні аспекти енергетичної політики України. Сучасний стан газових ресурсів України та перспективи їх освоєння досліджував О. Лукін. О. Белькова здійснила вдалу спробу надати відповідь на питання «що потрібно для розвитку нафтогазовидобувної галузі?». В. Стрельник присвятив свої праці правовим засадам здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр, тоді як державний нагляд і контроль розглянуті І. Волошенюком як гарантії права громадян на екологічну безпеку. Аналізу діяльності окремих представників публічної адміністрації у сфері державного регулювання відносин користування надрами присвячена праця О. Макаренка. Дослідження проблем та перспектив стандартизації у нафтогазовій галузі здійснене Є. Крижанівським. В. Башко розкрив особливості оподаткування видобутку природного газу в Україні.

Суміжні засади аналізованої тематики були предметом вивчення таких вчених як: О. Амосов, А. Апаров, О. Базарна, Н. Гавкалова, В. Галуцько, Є. Гетьман, Ю. Гридасов, С. Діденко, О. Джафарова, О. Дрозд, В. Коваленко, К. Колесникова, Т. Коломоєць, В. Колпаков, М. Лавренчук, Л. Легін, В. Малиновський, Н. Мельтюхова, М. Міхровська, Н. Обушна, В. Олефір, О. Петришин, П. Петровський, П. Пихтін, О. Сокурєнко, М. Цвік, С. Чернов,

² Сердюченко О.В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. К., 2009. 20 с.

³ Єнько Є.Ю. Зовнішні аспекти енергетичної політики України: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Ін-т міжнар. відносин. К., 2009. 21 с.

К. Чижмарь, Е. Шевченко та ін. Однак, праці вищевказаних науковців були присвячені лише суміжним аспектам вказаної проблематики.

Отже, незадоволеність громадян рівнем енергетичної незалежності країни, станом розвитку газовидобувної галузі, неузгодженість вітчизняних адміністративних норм з міжнародними актами стандартизації нафтогазовидобувної діяльності, а також дестабілізація вітчизняного ринку природного газу та необхідність його розвитку на якісно нових засадах обґрунтовують вибір теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Європейської енергетичної хартії від 17 грудня 1991 р.; Європейської стратегії тривалої, конкурентоспроможної та безпечної енергетики (Зелена Книга Комісії Європейських Співтовариств) від 8 березня 2006 р. № COM(2006)105; Резолюції Парламентської Асамблеї ОБСЄ Вісімнадцятої щорічної сесії «Енергетична безпека» від 3 липня 2009 р.; Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р.; угод між урядом України та інших держав про партнерство та співробітництво (програм спільних дій); Концепції розвитку газовидобувної галузі України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2016 р. № 1079-р; Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р та відповідно до плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права на тему: «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб за допомогою методологічного інструментарію здійснити комплексний аналіз теоретико-правових та правозастосовних засад реалізації публічного

адміністрування газовидобувної галузі України, з'ясувати його нормативне забезпечення, розкрити окремі аспекти відповідного адміністративно-правового механізму та розробити пропозиції щодо вдосконалення публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні.

Для досягнення поставленої мети в дисертації потрібно вирішити такі завдання:

- сформулювати поняття, описати межі та розкрити об'єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні;
- охарактеризувати нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні;
- розкрити адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, виявити і узагальнити принципи адміністративної діяльності її представників;
- з'ясувати форми і методи адміністративної діяльності, якими користується публічна адміністрація під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні;
- виявити і охарактеризувати юридичну природу адміністративних послуг, що надаються публічною адміністрацією в газовидобувній галузі України;
- дослідити та узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування газовидобувної галузі;
- запропонувати шляхи удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні.

Предмет дослідження – публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні.

Методи дослідження. В дисертаційному дослідженні застосовано основні засоби загальнонаукової методології в системному використанні:

методи наукового пізнання, емпіричного та теоретичного дослідження (загальнонаукові та конкретно-наукові методи).

За допомогою *діалектичного* методу описано межі та розкрито об'єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі України (підрозділ 1.1).

Методи *аналізу* та *синтезу*, *індукції* та *дедукції* використано майже на всіх етапах наукової роботи, що надало змогу розкрити, описати, виявити та узагальнити основні юридичні категорії в аналізованій проблематиці (розділи 1–2, підрозділ 3.1).

Структурні зв'язки в роботі побудовані за допомогою *логічних* методів наукового пізнання, а їх комплексний аналіз забезпечив метод *системного аналізу* (розділи 1–3).

Метод *систематизації* знайшов своє відображення під час надання характеристики нормативного забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні та при виявленні міжнародних засад такої діяльності (підрозділи 1.2, 3.1).

Логіко-семантичний метод дозволив провести порівняння думок вчених на різні аспекти досліджуваної проблематики, а *формально-догматичний* метод здебільшого використано під час розкриття окремих аспектів відповідного адміністративно-правового механізму (розділи 1–2, підрозділ 3.1).

За допомогою *соціологічного* методу опрацьовано результати соціологічного опитування думки громадян відносно рівня енергетичної незалежності країни (Додаток Б). Метод *правового прогнозування* надав можливість навести шляхи удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні (підрозділ 3.2).

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дисертація є першим комплексним дослідженням, що присвячене розкриттю засад реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні. У результаті здійсненого аналізу сформульовані наукові положення і висновки запропоновані особисто здобувачем. Основні з них такі:

вперше:

– розкрито сутність публічного адміністрування газовидобувної галузі України, як адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у цій сфері щодо забезпечення права власності Українського народу на надра, держави, суспільства та суб'єктів газовидобувної галузі України за допомогою адміністративно-правових засобів;

– з'ясовано юридичну природу адміністративних послуг, що надаються публічною адміністрацією в газовидобувній галузі України як сукупність ліцензійних, узгоджувальних, дозвільних та інших сервісних дій суб'єктів, повноваження яких прямо чи побічно спрямовані на врегулювання відносин у сфері газовидобування, основним спрямуванням яких є забезпечення права надрокористувачів на отримання законних чи договірних благ, що забезпечують можливість реалізації останніми провадження господарської та суміжної до неї діяльності;

– розкрито місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України як елемента нафтогазової промисловості, що включає видобуток, буріння, переробку газу, геологорозвідку з метою подальшого видобування газу, а також надання адміністративно-сервісних послуг надрокористувачам та науково-технічну діяльність, пов'язану із питаннями газовидобутку;

удосконалено:

– розуміння публічної адміністрації газовидобувної галузі як легально сформованої широкої системи суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право Українського народу на надра, захищати права і законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави і суспільства в цілому;

– наукові положення відносно шляхів удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України шляхом

утвердження кодифікованого закону «Про видобування копалин», внесення змін і доповнень до Кодексу України «Про надра», унормування в них категорійного апарату, правил вилучення земельних ділянок для газовидобування, модернізації засад та процедур видачі ліцензій щодо видобутку, транспортування, розподілу та споживання газу, заміни ставок рентної плати на видобуток газу, запровадження пільгової ренти, впровадження виваженого анбандлінгу;

отримали подальшого розвитку:

– наукові положення щодо систематизації законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України у вигляді системи джерел адміністративного права, що складаються з різних за своїм ієрархічним статусом та спеціалізацією нормативно-правових актів (Конституції та кодексів України, загальногалузових і спеціалізованих законів, багаточисельних підзаконних нормативно-правових актів та деяких судових рішень як судових прецедентів), які є зовнішнім виразом засад та компетенції публічної адміністрації щодо забезпечення надрокористувачів сприятливими умовами для розвитку газовидобувної галузі та захисту публічного інтересу Українського народу (права власності, яким вони розпоряджаються);

– методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України як конкретні прояви реалізації владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації у вигляді системи реалізаційних, контрольно-наглядових та примусових заходів, основним спрямуванням яких є виконання приписів адміністративних норм, встановлених розпорядчою чи договірною формою комунікативної взаємодії як уповноважених суб'єктів публічного адміністрування газовидобувної галузі України між собою, так і окремо учасників адміністративно-правових відносин в її межах;

– компаративістичні положення щодо узагальнення зарубіжного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі в зарубіжних державах та виявлення позитивних напрямків для можливого застосування в

Україні, зокрема: уряд Федеративної Республіки Німеччина налаштований на забезпечення власної енергетичної незалежності шляхом запровадження новітніх механізмів публічного адміністрування галузі, обравши пріоритетним курс на зниження використання традиційних джерел електроенергетики та переходом до більш екологічно безпечних аналогів (Програма *Energiewende*); досвід США свідчить про можливість побудови та повноцінного розвитку нафтогазової промисловості шляхом запровадження зважених кроків реформаций, в тому числі і в боротьбі з монопольним середовищем; держава має високий показник задоволення як власних так і імпортових потреб природного газу, в тому числі і в галузі його видобутку.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані у дисертаційному дослідженні висновки, теоретичні положення та конкретні пропозиції використовуються та можуть бути використані у:

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого наукового розроблення проблем реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правотворчості* – для вдосконалення чинного законодавства у галузі газовидобутку (додаток В);

- *навчальному процесі* – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права» (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

- *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у галузі газовидобування.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені дисертантом на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та

перспективи» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.), «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 10–11 серпня 2018 р.), «Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування» (м. Запоріжжя, 26–27 жовтня 2018 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається із переліку умовних скорочень, вступу, трьох розділів, що включають 7 підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 238 найменувань на 24 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, межі та об'єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі України

Розвиток енергетики чинить вирішальний вплив на стан економіки в державі та рівень життя населення. Метою соціальної держави, якою відповідно до Конституції є Україна, має бути створення умов для підвищення рівня добробуту громадян. Однією з найважливіших його складових у цивілізованих державах є забезпечення громадян і компаній необхідними енергоресурсами. Запорукою реалізації цієї мети має стати надійне, економічно обґрунтоване й екологічно безпечне задоволення потреб населення й економіки в енергетичних продуктах [59].

Україна належить до тих країн, які мають запаси всіх видів паливно-енергетичної сировини (нафта, природний газ, вугілля, торф, уран тощо), проте ступінь забезпеченості запасами та їх видобуток не створюють належного рівня енергетичної незалежності [35]. Політика енергетичної незалежності є чинником забезпечення національних інтересів держави на міжнародній арені, оскільки такими інтересами є наявність безперервного доступу до необхідних енергетичних ресурсів у достатній кількості й встановленої якості. Енергетично незалежна держава має контролювати власні внутрішні запаси розвіданих і нерозвіданих енергетичних ресурсів, захищати національний простір через усунення зовнішніх загроз [110].

Упродовж останнього десятиріччя в Україні зрештою утвердилася позиція, згідно з якою видобувати газ самостійно важливо для незалежності. Поступово рівень власного видобутку зростає [128]. Зокрема, така тенденція сформувалася 2016 року після тривалого зниження. Через Україну проходить основний обсяг транзитного російського газу до Європейського Союзу [193].

Однак умови видобутку природного газу в Україні постійно ускладнюються через поступове виснаження запасів найвищої якості та збільшення частки запасів нижчої якості, з меншим потенціалом витягу й вищою собівартістю. За попередніми оцінками, Україна багата на ресурси нетрадиційного газу, запаси якого недостатньо розвідано [35].

Загалом споживання газу в Україні можна схарактеризувати як надлишкове й нераціональне. Насамперед це стосується населення та об'єктів комунальної теплової енергетики, оскільки ціни на газ і тарифи на тепло, сформовані на підставі них, істотно занижені. Унаслідок цього кінцеві споживачі не зацікавлені в скороченні обсягів споживання та реалізації заходів з підвищення енергоефективності. Наявна ситуація створює можливість для здійснення арбітражних операцій (спекуляцій на різниці в ціні) через нецільове використання газу, який направляють на потреби населення, відбуваються значні технологічні втрати під час розподілу тепла й газу, що мають істотний потенціал до зниження [59].

У зв'язку із зазначеним слід акцентувати на актуальності наукового попиту щодо аналізу й дослідження газовидобувної галузі України, який є цілком виправданим, передусім в умовах реформаційних змін. Спеціалізовані наукові праці, присвячені пошукам шляхів удосконалення публічного адміністрування в цій галузі, стануть допоміжним чинником привернення уваги громадськості та законодавця до розв'язання нагальних проблем як управління галуззю, так і її становлення й розвитку.

Насамперед слід визначити категоріальний апарат обраної для аналізу проблематики. Такі терміни, як «управління», «адміністрування», «публічне адміністрування», «публічне адміністрування у газовидобувній галузі України», потребують уточнення.

З позиції нормотворців термін «управління» означає: а) функцію організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури, підтримку режиму діяльності, досягнення їх мети (наказ Міністерства освіти і науки України «Про затвердження складових галузевих стандартів вищої освіти з

напрямую 0504 «Туризм» від 14 червня 2004 року № 476 [158]); б) функцію керівної системи, мета якої – наближення стану, положення, властивостей об'єкта управління та/або характеристик їх змінювання в часі до таких, що в певних умовах вважаються потрібними або найкращими (наказ Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій» від 22 липня 2015 року № 140 [152]).

У будь-якому разі термін «управління», з адміністративної позиції, є: 1) функцією держави, політики, суб'єкта; 2) репрезентує фіксовані межі певної діяльності; 3) має чітко сформовану мету; 4) передбачає плановість, стратегічність й узгодженість діяльності; 5) має на меті досягнення максимальної результативності.

Такий вид діяльності держави, як державне управління, полягає в здійсненні нею управлінського, тобто організаційного, впливу на ті сфери й галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави через використання повноважень виконавчої влади. Водночас державне управління здійснюють за межами функціонування виконавчої влади – наприклад, на рівні державних підприємств, установ й організацій. Завдяки цьому поняття «державне управління» за змістом є ширшим, ніж поняття «виконавча влада». Для визначення змістовно поєднаних сфер або галузей суспільного життя, що потребують державного управління, використовують термін «сектор державного управління» (Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 року № 810/98 [159]).

В умовах розширення демократії, децентралізації влади державне управління реформується в публічне з притаманними для нього властивостями широкого залучення громадськості, сервісного призначення й транспарентності. Дієва участь широкого кола представників різних соціальних сфер – політики, владних інституцій, науково-експертного середовища, громадянських об'єднань у здійсненні публічного управління – перетворює

його на складний процес пошуку спільних рішень, досягнення консенсусу тощо [142, с. 21].

Тому часто в науці й на практиці як рівноцінний заміник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація», причому йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про власне процес здійснення управління (адміністрування). Цей термін походить від латинського *administrum*, що означає «підпорядкування, службу». Він став поширеним в усіх країнах і мовах світу, його використовують в управлінській та правовій термінології. Зокрема, англійською – *public administration*, французькою – *administration publique*, іспанською – *administración pública*. В інших мовах є певні особливості. Так, німецькою цей термін перекладається *staats leitung*, італійською – *direzione statale*. У слов'янських мовах: польською – *sprawowanie administracji*, чеською – *statní řízení*, словацькою – *statné riadenie*. Саме у зв'язку з терміном «адміністрація» галузь права, норми якої регулюють відносини у сфері державного управління, названо адміністративним правом [113, с. 192].

В Україні триває складна трансформація публічного адміністрування, що визначається законом про адміністративну реформу. Потреба реформування пов'язана з низкою проблем, які насамперед стосуються створення науково-методологічного підґрунтя для публічного адміністрування, усвідомлення його провідної ролі в процесі здійснення регіонального управління та місцевого самоврядування, створення передумов для ефективності реалізації публічного адміністрування, визначення рівня владних повноважень на місцях, формування місцевих бюджетів та їх цільового розподілу, формування й розподілу синтезованого (людського, інтелектуального і соціального) капіталу. Глибинні демократичні перетворення мають ґрунтуватися на архетипах співучасті кожного члена громади [8, с. 7].

Доктринально в широкому значенні публічне адміністрування трактують як систему адміністративних інститутів з ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань

державних справ, які пов'язані з трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою; мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування в приватному секторі; пов'язані з численними приватними групами й індивідами, які працюють у різних компаніях і громадах. У вузькому значенні публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади, його тлумачать як професійну діяльність державних службовців, що охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розроблення та впровадження напрямів урядової політики [64, с. 4; 92, с. 43].

Отже, публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів через ухвалення адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [202, с. 7].

На підставі аналізу визначень можна дійти висновку, що державне управління і публічне адміністрування схожі. Проте державне управління належить до авторитарного виду управління, а публічне адміністрування – до демократичного. Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління (врядування), деякі дослідники вважають їх синонімами. Проте ці терміни різняться [92, с. 43].

Публічне управління в класичному значенні передбачає вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій і повноважень. Тобто публічне управління виникає як результат певного суспільного договору між державою та суспільством, коли владними повноваженнями наділяють відповідні органи й посадових осіб [130, с. 55].

Публічне адміністрування є зв'язком між державним і публічним управлінням. Чимало науковців, серед яких О. Босак, М. Міненко, Ю. Сурмін, вважають публічне адміністрування перехідною ланкою або етапом від державного управління до публічного врядування. Зокрема, О. Босак зазначає,

що в державному секторі модель публічного адміністрування («бюрократична модель») трансформувалася в модель публічного управління («ринкова модель») [16; 92, с. 43].

Таким чином, «публічне управління», «публічне адміністрування» та «державне управління» є досить дискусійними категоріями, які науковці й нормотворці використовують неоднозначно [84].

Здійснимо етимологічний аналіз пар слів «державний – публічний» та «управління – адміністрування». Безумовно, поняття «публічний» є ширшим за «державний» й охоплює інші категорії: «суспільний, народний, загальнонародний, загальнодоступний, комунальний, відкритий, гласний». Тобто, використовуючи термін «публічний», ми маємо на увазі те, що належить до органів виконавчої влади, адміністративного апарату, органів місцевого самоврядування, суспільне, належить народові. Поняття «управління» охоплює і «адміністрування», і керування, володіння, керівництво, організацію. Отже, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління, що спрямовані на забезпечення громадян на рівні світових стандартів [92, с. 43].

У зв'язку із цим публічне адміністрування газовидобувної галузі України слід трактувати як адміністративну діяльність публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в цій сфері шляхом забезпечення та захисту основних потреб та інтересів: з одного боку – права власності українського народу на надра, держави та суспільства, з іншого – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюють за допомогою різнопланових юридичних засобів, зокрема шляхом фіксації моделі належної, допустимої та необхідної поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері.

Воно окреслене певними межами, зумовленими галузевими особливостями й функціональними та процедурними складовими управління

енергетичним господарством країни. Необхідно уточнити деякі суперечливі аспекти. Нормотворці використовують неузгоджену термінологію, іменуючи галузі секторами, сферами чи навпаки. Наприклад, автори Концепції розвитку газовидобувної галузі України визначають її частиною нафтогазового сектору. У плані заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору» (до 2020 року), Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» постає газовий сектор, у межах якого виокремлено галузь видобутку природного газу (газовидобувна). Тому законодавчу та нормативну базу аналізованої галузі слід упорядкувати термінологічно. Спробуймо висвітлити це питання детальніше.

Категорію «енергетичне господарство» здебільшого застосовують у сенсі забезпечення підприємства паливно-енергетичними ресурсами, а не як частину економіки країни.

На підставі тлумачення цієї категорії як сукупності виробничих відносин певного суспільного укладу [6] вважаємо за доцільне визначити її як частину економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю [81].

Енергетична стратегія України на період до 2030 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071-р, містила визначення паливно-енергетичного комплексу України. Зокрема, це сукупність секторів економіки, до якої входять суб'єкти господарювання, діяльність яких пов'язана з розвідкою, видобутком, переробленням, виробництвом, зберіганням, транспортуванням, переданням, розподілом, торгівлею, збутом або продажем і використанням енергетичних продуктів (енергоносіїв) [59].

Відповідно паливно-енергетичний комплекс з-поміж іншого охоплює й нафтогазову промисловість, складовою якої є газовидобувна галузь. Схематично це питання зображено на рис. 1.1.

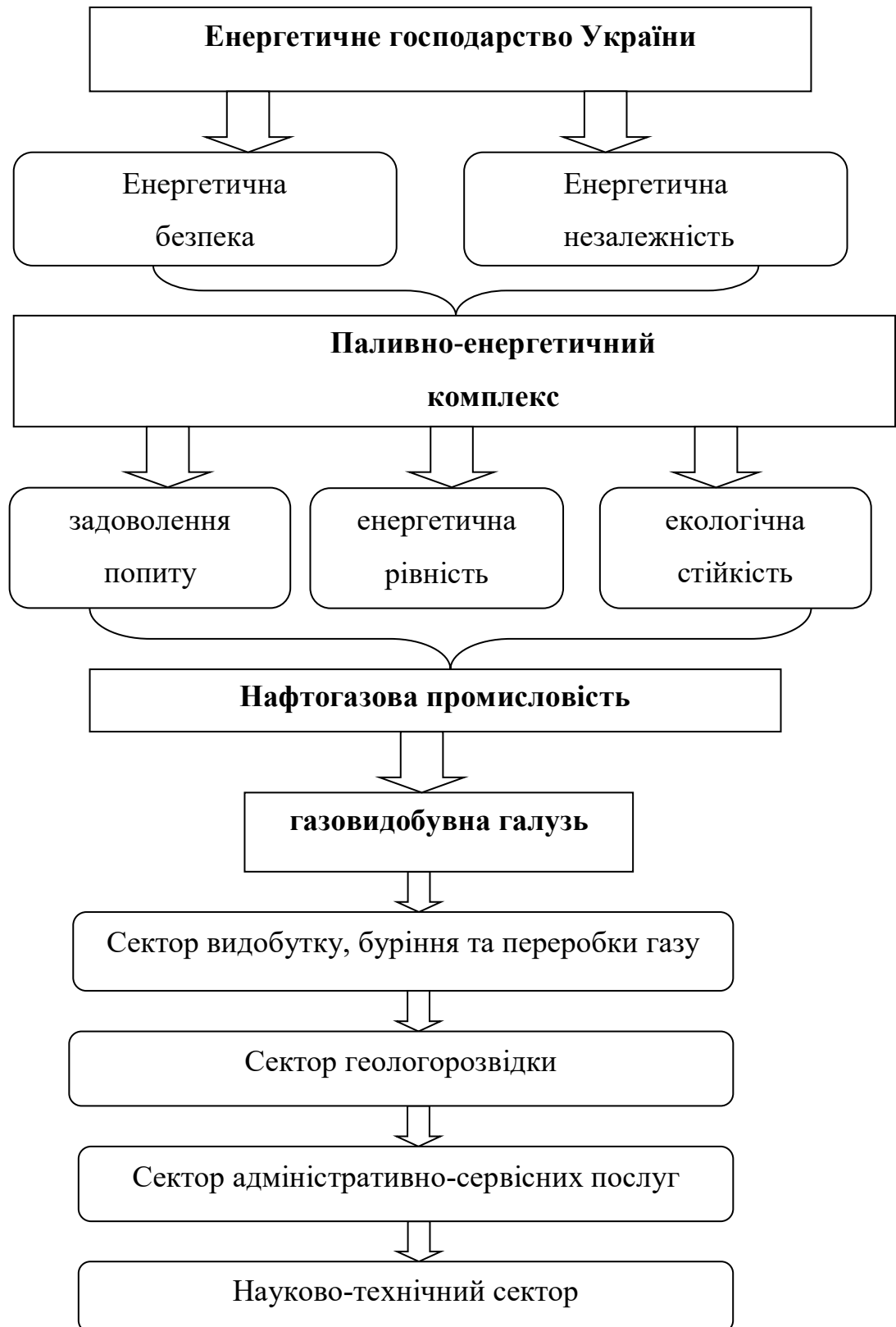


Рис. 1.1. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України

Слід зазначити, що паливно-енергетичний комплекс завжди був і залишається найважливішою складовою національної безпеки й економічного зростання держави. Від розвитку його галузей безпосередньо залежать динаміка, масштаби й техніко-економічні показники суспільного виробництва, насамперед промисловості [65]. До речі, видобуток газу – одна з ключових його галузей, адже Україна посідає п'яте місце в Європі за обсягами видобутку газу й має столітню історію газової галузі [59]. Саме з території України було здійснено перші у світі міждержавні поставки природного газу: 1945 року розпочато поставки з Дашавського й Опарського газових родовищ до Польщі [71].

На нашу думку, до складу паливно-енергетичного комплексу України належать нафтогазова промисловість, що, крім аналізованої галузі, охоплює енергетичну, гірничодобувну, нафтовидобувну та суміжні з ними галузі.

Газовидобувну та нафтовидобувну галузі станом на сьогодні законодавець іменує нафтогазовою галуззю, державне їх регулювання здійснюють на підставі державної політики, яка має своїм нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III [79; 160].

Зрозуміло, що предметне поле цих сфер є схожим, однак слід з'ясувати їхні відмінності.

Наприклад, Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року № 605-р, чітко розмежовує головні завдання, що стоять перед державою для забезпечення енергетичної незалежності країни в газовому секторі: оптимізація балансу споживання та нарощення видобутку природного газу, підвищення ефективності експлуатації газорозподільних мереж, магістральних мереж газотранспортних систем (ГТС), інфраструктури підземних сховищ газу тощо. Окремо визначено основні заходи з реалізації таких стратегічних цілей [60]. Водночас завдання, очікувані до реалізації в нафтовому секторі, визначено

окремо, і лише питання вдосконалення процедур надання документів дозвільного характеру з питань надрокористування є для них спільним.

Тобто об'єктна складова публічного адміністрування в газовому та нафтовому секторах є різною, що надає можливість остаточного виокремлення газовидобувної галузі як самостійної. Для підтвердження або спростування цього твердження вважаємо за потрібне схарактеризувати газовидобувну галузь як об'єкт адміністративно-правового регулювання детальніше.

Насамперед слід зазначати, що публічне адміністрування здійснюють у межах конкретних адміністративно-правових відносин з наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення.

Конкретно галузеві відносини умовно можна розділити на два блоки: за сферою правового регулювання (цивільно-правові, господарсько-правові, адміністративно-правові, кримінально-правові) й ті, що складаються в межах конкретної сфери правового впливу норм права, тобто є різновидами попередніх [140, с. 69]. Щодо адміністративно-правових відносин Ю. Старилов стверджує, що їх утворюють суспільні відносини у сфері управління (виконавчої влади) [183, с. 318; 204, с. 1117]. Вони є різновидом правовідносин загалом, які насамперед є складовою 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 і прав, а їхні зв'язки – правовими. Зазначеного досягають тим, що саме правова норма встановлює обов'язки й права, визначає відповідальність за їх невиконання чи порушення прав однієї зі сторін. У цьому значенні наявний такий правовий механізм: правовідношення виникає безпосередньо в процесі реалізації приписів, що містяться в цій нормі права [87; 105, с. 43]. А тому загалом адміністративно-правові відносини – це суспільні взаємозв'язки, пов'язані з існуванням адміністративної норми, учасники яких наділені взаємними обов'язками та правами в площині

управління справами держави. Залежно від учасника таких відносин різняться і їх види, які визначають модель поведінки потенційних учасників під час безпосередньої їх взаємодії [140, с. 70].

З теоретичної позиції адміністративно-правові відносини відображають односторонню, владно-розпорядчу волю, яка зрештою приводить 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, зокрема й надання певних благ конкретному представнику спільноти (різноманітні адміністративні послуги). Тому слід урахувати, що їх імперативність поступово набуває рис диспозитивності, а тому стверджувати про наявність тільки імперативу в них недоцільно [102, с. 167].

Отже, адміністративно-правові відносини публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів українського народу, надрокористувачів, споживачів і представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування досліджуваної галузі, що виникає на підставі норм адміністративного права та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки.

Ці правові зв'язки наділені певними особливостями. Передусім це їх різновиди, які, на наше переконання, 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, де вони, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розроблення родовищ вони є розпорядчими; в) у сфері газопостачання – ліцензійними.

До другої групи належать правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до державних стандартів), договірною (проведення

сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу) й організаційного (промисловий приплив газу).

Фактично ця група побічно стосується адміністративного поля, однак, з огляду на особливості досліджуваної галузі, вважаємо, що їх можна віднести до окремого різновиду аналізованих правовідносин – секторних.

Коли йдеться про об'єктну складову, слід уточнити, що доктринально об'єкти правовідносин – це те, на що спрямовано інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини. Вони охоплюють усе, що здатне служити здійсненню публічних інтересів. Це можуть бути права людини і громадянина, право власності й послуги інших осіб [37, с. 222].

В аналізованій галузі є загальний об'єкт публічного адміністрування, родовий і безпосередній.

Для найбільш повного висвітлення порушеного питання слід уточнити, що категорію «діяльність» активно обговорюють у науковій та філософській літературі. Більшість авторів визначають діяльність як спосіб існування соціальної дійсності. Зміст людської діяльності в найширшому значенні – це процес взаємодії між суб'єктом та об'єктом з метою цілеспрямованого перетворення людиною певних матеріальних чи ідеальних форм буття [14; 104, с. 59]. Термін «адміністративна діяльність» не є новим у науці адміністративного права. Його використовували в адміністративно-правовій науці ще за радянських часів [12, с. 164]. Будучи різновидом управлінської діяльності, адміністративна діяльність спрямована на організацію різноманітних процесів й управління ними. На думку авторів книги «Управлінська діяльність менеджера. Основи менеджменту», поняття «управлінська діяльність» є провідною, головною, порівняно з іншими видами діяльності, тому що є свідомо здійснюваною людською діяльністю, спрямованою на ефективне функціонування здійснюваних робіт (індивідуальною або колективною) з метою досягнення певних цілей, виконання відповідних завдань, функцій [75, с. 60; 201].

Згідно з твердженням 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 та комунальних установ зі здійснення на підставі відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів владно-публічного регулювання, охорони й захисту суспільних відносин [12, с. 164].

Доходимо висновку, 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 для досягнення бажаного результату.

Першим родовим об'єктом, що є приводом для виникнення адміністративно-правових зв'язків у цій галузі, є порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами в межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також процедура продовження строку дії, переоформлення, видання дубліката, зупинення дії чи анулювання дозволу та внесення до нього змін. Також це процедура проведення аукціону на отримання спеціальних дозволів на користування надрами або конкурсу на укладення угод про розподіл продукції та окремо проведення відкритих аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування ділянками надр.

Наступним родовим об'єктом є встановлення спеціального правового режиму регулювання відносин у сфері розвідки та видобутку вуглеводнів на підставі міжнародного досвіду. Безпосереднім об'єктом є: відчуження надрокористувачем права користування надрами для третіх осіб, контроль за надрокористуванням і відповідальність за порушення.

Третім родовим об'єктом є захист національних газодобувних підприємств, а четвертим – громадські обговорення стосовно врегулювання окремих питань газовидобувної галузі.

Окремим об'єктом є облік витрат на розвідку запасів корисних копалин і безпосередньо податкові зобов'язання щодо внесення рентної плати за користування надрами.

Ще одним родовим об'єктом є порядок розкриття інформації суб'єктами господарювання, які провадять діяльність у видобувних галузях у форматі відкритих даних.

Останнім об'єктом є транспортування газу, зокрема отримання ліцензії на постачання з метою його продажу.

Отже, застосування терміна «нафтогазова галузь» є не цілком виправданим з позиції законодавця, однак не хибним. Наявна незначна відмінність у здійсненні публічного адміністрування галузей нафтовидобувної та газовидобувної діяльності, що полягає насамперед у конкретизованому об'єкті впливу. Самостійним об'єктом публічного адміністрування газовидобувної галузі України є окремі адміністративні дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на врегулювання питань саме газового характеру: розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу.

Для зручності вважаємо за доцільне використовувати категорію «нафтогазова промисловість», яка охоплює перелічені вище самостійні галузі та суміжні з ними.

Викладене надає можливість сформулювати такі висновки щодо визначення поняття, меж та об'єктів публічного адміністрування газовидобувної галузі України:

– термін «управління» є: 1) функцією держави, політики, суб'єкта; 2) репрезентує фіксовані межі певної діяльності; 3) має чітко сформульовану мету; 4) передбачає плановість, стратегічність та узгодженість діяльності; 5) має на меті досягнення максимальної результативності;

– трансформаційні зміни адміністративного поля спричинили спірне й неоднозначне використання категорії «публічне управління» та її співвідношення з державним управлінням, публічним адмініструванням. Ми поділяємо позиції тих учених, які вважають, що публічне адміністрування в європейському його тлумаченні охоплює адміністративну діяльність публічної адміністрації щодо надання приватним особам адміністративних послуг і публічного управління;

– нормотворці використовують неузгоджену термінологію, іменуючи галузі секторами, сферами чи навпаки. Законодавчу та нормативну базу аналізованої галузі необхідно впорядкувати термінологічно. Категорія «енергетичне господарство» має позначати частину економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю;

– межі публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні – це умовні межі, що встановлені актами законодавства, які передбачають юридичні можливості реалізації управлінського впливу загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації на газовидобувну галузь України;

– газовидобувну та нафтовидобувну галузі станом на сьогодні законодавець називає нафтогазовою галуззю, і державне регулювання їх здійснюють на підставі державної політика, яка має своїм нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III [160]. Предметне поле цих сфер є схожим, однак не тотожним, що зумовлено об'єктною складовою їх публічного адміністрування;

– публічне адміністрування здійснюють у межах конкретних адміністративно-правових відносин з наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення. У досліджуваній сфері – це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів українського народу, надрокористувачів, споживачів та окремо представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування досліджуваної галузі, що виникають на підставі норм адміністративного права і

з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи модель їх належної, допустимої та необхідної поведінки;

– визначено різновиди адміністративно-правових відносин публічного адміністрування газовидобувної галузі України:

1) суто адміністративні, що складаються: а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ вони є розпорядчими; в) у сфері газопостачання – ліцензійними;

2) секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак за особливостями досліджуваної галузі є окремим (похідним) різновидом попередніх – правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до державних стандартів), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу);

– у досліджуваній галузі є загальний об'єкт публічного адміністрування, родовий та безпосередній. 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 у спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів для досягнення бажаного результату;

– родовими об'єктами публічного адміністрування газовидобувної галузі України є: 1) порядок отримання дозвільних документів, зокрема проведення аукціонів; 2) міжнародний досвід відчуження надрокористувачем права користування надрами третім особам, контроль за надрокористуванням і 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 і 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, зокрема отримання ліцензії на постачання газу з метою його продажу.

Публічне адміністрування газовидобувної галузі України слід визначити як адміністративну діяльність публічної адміністрації з надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в цій сфері шляхом забезпечення та захисту основних потреб й інтересів, з одного боку – права власності українського народу на надра, держави та суспільства, з іншого – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюють за допомогою різнопланових юридичних засобів, зокрема шляхом фіксації моделі належної, допустимої та необхідної поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері. Публічне адміністрування газовидобувної галузі окреслене певними межами, зумовленими галузевими особливостями й окремо функціональними та процедурними складовими управління енергетичним господарством країни.

1.2. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України

Будь-яка галузь господарства країни, зокрема й досліджувана, – це комплекс правил, ідей, концепцій, механізмів і процедур [82]. Вони мають бути і є нормативно закріпленими, зафіксованими. Саме нормативна база є тим всеосяжним комплексом, що становить систематизовану сукупність адміністративних норм, що є обов'язковими до виконання чи дотримання. Вона є основою політики й інструментом впливу на суспільство, без якої неможливе здійснення дієвої державної політики в будь-якій сфері життєдіяльності суспільства [180, с. 16], зокрема й в аналізованій галузі.

Система нормативно-правових актів є частиною, підсистемою загальної правової системи суспільства з притаманними їй загальними й особливими ознаками [108, с. 227].

Доктринально нормативно-правове забезпечення вчені ототожнюють з поняттями «правове забезпечення», «правове регулювання», «нормативне регулювання». У будь-якому разі всі ці процеси гарантують шляхом ухвалення нормативно-правових актів [134, с. 143]. Окреслимо наукові підходи до трактування цього явища:

1) М. Цвік, О. Петришин розглядають його як офіційний документ, ухвалений компетентними суб'єктами правотворчості, що встановлює, змінює або скасовує норми права [62, с. 191];

2) К. Волинка – як синонім терміна «законодавство»: загальнообов'язкове офіційне рішення спеціально уповноваженого суб'єкта, ухвалене в певному порядку, що встановлює нові правові норми, змінює або скасовує вже наявні [32, с. 146];

3) В. Бабаєв – як припис суб'єкта правотворчості, що містить правові норми [15, с. 325];

4) В. Нерсисянц – як письмовий правовстановлювальний акт держави, який містить нові норми чинного права [129, с. 402];

5) Ю. Арзамасов – як юридичний акт, що встановлює або санкціонує норми права, змінює або скасовує норми права, на підставі яких і виникають певні суспільні відносини [13, с. 55];

6) Р. Ромашов – як письмовий документ, що ухвалений від імені держави компетентними державними органами й уповноваженими суб'єктами в порядку встановленої державою процедури, містить правила поведінки загального характеру, поширює регулятивно-охоронний вплив на неперсоніфіковане коло суб'єктів і спрямований на врегулювання типових суспільних відносин [177, с. 122];

7) О. Скакун – як офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою

регулювання суспільних відносин; акт правотворчості, який містить юридичні норми [179, с. 312–313];

8) П. Рабінович – як письмовий документ компетентного органу держави (або уповноваженого нею органу місцевого самоврядування), у якому закріплено формально-обов'язкове правило поведінки загального характеру [173, с. 108];

9) Г. Щукіна – як будь-яка сукупність чинних норм права. Вона має виражати волю органу, що його видав, у вигляді нових, оригінальних норм права [206, с. 193].

Цікавою в дослідженні проблематики нормативно-правових актів є позиція О. Черданцева. Він зазначає таке: 1. Нормативний акт – це акт правотворчості, що містить норми права. За його допомогою встановлюють, змінюють або відмінюють норми права. 2. Нормативно-правовий акт – це офіційний документ. Як і будь-який документ, він є носієм інформації, зокрема про норми права. Як правовий акт, він володіє юридичною силою обов'язків для всіх осіб, яким адресований. Це акт правотворчості, результат діяльності компетентних державних органів, а тому акт владний. За допомогою нормативних актів веління держави стають загальнообов'язковими. 3. Нормативний акт – це різновид юридичних актів. Його треба відрізнити від актів застосування права, що мають конкретний індивідуальний характер, за допомогою них вирішують конкретні справи. На противагу їм нормативний акт має загальний характер. Його слід відрізнити й від актів тлумачення, у яких надано роз'яснення норм права. 4. Нормативні акти утворюють єдину ієрархічну систему. Вона відображає ієрархічну систему державних органів. Нормативні акти ієрархічно вищих органів володіють і вищою юридичною силою щодо актів органів нижчого рівня. Актами вищої юридичної сили є закони. 5. Нормативні акти ухвалюють лише в межах компетенції відповідних органів згідно із законодавчою процедурою. Нормативні акти, ухвалені поза компетенцією або з порушенням встановленої процедури (порядку), не мають ознак легітимності, не володіють юридичною силою, тобто не обов'язкові для

їх адресатів [54; 199, с. 219–220]. Така позиція науковця є досить ємною, аргументованою і відображає всі основні аспекти нормативно-правових актів [134, с. 144]. Фактично це узагальнення думок провідних учених, поєднання визначальних концепцій в єдину сукупну характеристику.

Спеціалізовані нормативно-правові акти мають регулювати суспільні відносини, що виникають у зв'язку з діяльністю їх суб'єктів, хоча й зазнають істотного впливу загальної правової системи, утілюють у своєму розвитку й конкретніші правові цілі, завдання та принципи. У зв'язку із цим у нормативно-правовому забезпеченні певної адміністративної діяльності як частині, підсистемі національної системи права складаються й власні залежності, зв'язки та взаємовпливи, вивчення яких на методологічно-теоретичному рівні позитивно позначиться на чинній правозастосовній і правореалізаційній практиці в державі. З огляду на зазначене, ідеться про нормативно встановлені види, властивості правових актів у певній сфері; підпорядкованість, ієрархічність і системність нормативно-правових актів; різновиди форм закріплення в змісті правових актів нормативних вимог; збалансованість окремих частин нормативно-правового забезпечення, похідну від рівнів ухвалення рішень, багатоаспектність впливу на регульовані процеси; ціннісну орієнтацію всіх елементів такого нормативно-правового забезпечення. Правильне розуміння цих зв'язків – ключ до пізнання реальних процесів, що відбуваються в системі нормативно-правового забезпечення діяльності публічної адміністрації, виявлення та подолання суперечностей, диспропорцій, запобігання небажаним процесам, підтримання й закріплення позитивних тенденцій [91; 108, с. 227].

Таким чином, якщо інтерпретувати цей матеріал у контексті нашого дослідження, логічним буде твердження, що публічне адміністрування газовидобувної галузі України має власне нормативне забезпечення у вигляді нормативно-правових актів різної юридичної сили, основна мета яких, з одного боку, – установити межі, повноваження, компетенцію суб'єктів реалізації такої діяльності, а з іншого – забезпечити надрокористувачів усіма необхідними

благами для надання можливості як повноцінного розвитку газовидобувної галузі, так і публічного інтересу українського народу правом власності, яким вони розпоряджаються.

Насамперед на вершині такої системи знаходиться Конституція України, а вже потім – закони України, причому кодифіковані. Це, зокрема, Земельний кодекс України, Кодекс України про надра та Податковий кодекс України [83; 68; 90; 146].

Земельний кодекс України регулює суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження землею. Надзвичайно важливе значення для аналізованої галузі має встановлений порядок вилучення особливо цінних земельних ділянок, а саме й для будівництва/спорудження газових свердловин і виробничих споруд, пов'язаних з їх експлуатацією. Окремо регламентовано вимогу щодо встановлення земельного сервітуту щодо права на будівництво та розміщення об'єктів нафтогазовидобування. Також свого часу було встановлено вимоги щодо охорони ґрунтів, зокрема заборону зняття та перенесення ґрунтового покриву без спеціальних дозволів у разі: а) проведення робіт з буріння й облаштування нафтових і газових свердловин, будівництва, технічного обслуговування, ремонту й реконструкції нафтових та газових свердловин, пов'язаних з їх обслуговуванням об'єктів трубопровідного транспорту, виробничих споруд, під'їзних доріг, ліній електропередачі та зв'язку, підземних кабельних мереж енергозабезпечення; б) проведення робіт, пов'язаних із ліквідацією та запобіганням аварійним ситуаціям на нафтових і газових свердловинах, пов'язаних із їх експлуатацією об'єктах трубопровідного транспорту, виробничих спорудах, під'їзних дорогах, лініях електропередачі та зв'язку, підземних кабельних мережах енергозабезпечення [68]. Містяться вказівки для відшкодування збитків, що заподіяні внаслідок діяльності в галузі газовидобутку.

Водночас у Кодексі України про надра [90] регламентовано повноваження Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад

народних депутатів, сільських, селищних, міських і районних рад народних депутатів у галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр, а також права та обов'язки користувачів надр.

Крім того, визначено: умови, порядок і суб'єкти користування надрами; спеціальні дозволи на користування надрами в межах конкретних ділянок; плата за користування надрами й основні вимоги в галузі охорони надр. Наприклад, встановлено, що право користування надрами припиняється в разі, якщо користувач нафтогазоперспективних площ і родовищ нафти й газу без поважних причин упродовж 180 календарних днів не приступив до користування надрами [90].

Норми цього Кодексу є ієрархічно вищими за норми інших законів. Однак законодавець визначив, що спеціалізовані закони в галузі газовидобутку мають пріоритетну силу, порівняно з нормами цього акта.

За допомогою норм Податкового кодексу України здійснюють регулювання податкових зобов'язань у сфері постачання природного газу, надання послуги з транспортування та/або розподілу природного газу тощо. Наприклад, встановлено, що на операції з постачання послуг, що виконують (надають) для забезпечення переміщення (транспортування) природного газу транскордонними газопроводами (транспортування природного газу територією України в митному режимі транзиту), не поширюються норми щодо звільнення від оподаткування. А ось реалізація скрапленого газу на спеціалізованих аукціонах для потреб населення в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України, підпадає під операції з підакцизними товарами, які звільнені від оподаткування [146].

До основних законів України в досліджуваній галузі належать такі: «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII; «Гірничий закон України» від 6 жовтня 1999 року № 1127-XIV; «Про державну геологічну службу України» від 4 листопада 1999 року № 1216-XIV; «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III; «Про газ (метан) вугільних родовищ» від 21 травня 2009 року № 1392-VI; «Про ринок

природного газу» від 9 квітня 2015 року № 329-VIII; «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року № 2059-VIII; «Про функціонування паливно-енергетичного комплексу в особливий період» від 2 листопада 2006 року № 307-V; «Про угоди про розподіл продукції» від 14 вересня 1999 року №1039-XIV; «Про трубопровідний транспорт» від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР.

Однак слід ураховувати й такі, що вносять зміни та доповнення до чинних, зокрема: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стабілізації діяльності Державного акціонерного товариства «Чорноморнафтогаз» у зв'язку з тимчасовою окупацією території України» від 13 березня 2018 року № 2320-VIII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» від 1 березня 2018 року № 2314-VIII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 16 червня 2015 року № 521-VIII; «Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління Єдиною газотранспортною системою України» від 14 серпня 2014 року № 1645-VII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 4 липня 2013 року № 406-VII; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання угод про розподіл продукції» від 2 жовтня 2012 року № 5406-VI.

Ці закони можна класифікувати за трьома груповими ознаками: 1) загальногалузеві, тобто ті, що встановлюють окремі питання публічного адміністрування газовидобувної галузі України; 2) спеціалізовані, що безпосередньо пов'язані з регулюванням галузі газовидобутку; 3) доповнювальні, що передбачають внесення змін і доповнень до загальногалузевих чи спеціалізованих законів, однак у межах газовидобувної галузі.

Яскравим прикладом спеціалізованого закону є Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III [160], що визначає основні

правові, економічні й організаційні засади діяльності нафтогазової промисловості України та регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням і використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України, розвитку конкурентних відносин, захисту прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти й газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу й продуктів їх переробки, споживачів нафти і газу та працівників промисловості. Дія цього Закону поширюється на відносини, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу й продуктів їх переробки, незалежно від форм власності суб'єктів господарювання – учасників таких відносин. Дія Закону не поширюється на відносини щодо користування нафтогазоносними надрами на умовах розподілу продукції.

Згідно із Законом, регулювання відносин у нафтогазовій промисловості має особливості, пов'язані з об'єктивними умовами її функціонування: постійним і безперервним збалансуванням видобутку, постачання та споживання газу, для забезпечення якого встановлюється єдине диспетчерське (оперативно-технологічне) управління єдиною ГТС; наявністю єдиної ГТС України для газопостачання споживачів; підвищеною вибухо- та пожежонебезпечністю газу, нафти та продуктів їх переробки й потребою у зв'язку із цим підтримання надійності та безпеки експлуатації об'єктів нафтогазової галузі [160].

Також важливе значення має Закон України «Про ринок природного газу» від 9 квітня 2015 року № 329-VIII, який визначає правові засади функціонування ринку природного газу України, що ґрунтується на принципах вільної конкуренції, належного захисту прав споживачів і безпеки постачання природного газу, а також здатного до інтеграції з ринками природного газу

держав – сторін Енергетичного співтовариства, зокрема шляхом створення регіональних ринків природного газу [166]. Закон України «Про газ (метан) вугільних родовищ» від 21 травня 2009 року № 1392-VI визначає правові, економічні, екологічні й організаційні засади діяльності у сфері геологічного вивчення газу (метану) вугільних родовищ, зокрема дослідно-промислової розробки, видобування й вилучення його під час дегазації та подальшого використання як матеріального та/або енергетичного ресурсу [149].

Після законів ієрархічну структуру нормативно-правового забезпечення досліджуваної галузі формують підзаконні нормативно-правові акти – офіційні письмові документи уповноважених органів виконавчої влади, створені на підставі та на виконання Конституції й законів України, які містять, змінюють або скасовують норми права, створюються в установленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки [38, с. 113].

Класифікацію підзаконних нормативно-правових актів здійснюють за різними критеріями: 1) за суб'єктами ухвалення виокремлюють акти президента (нормативні укази), уряду (постанови), центральних і місцевих органів виконавчої влади (накази, розпорядження), органів і посадових осіб місцевого самоврядування (рішення) тощо; 2) за сферою дії акта – загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві та локальні акти; 3) за характером нормотворчої компетенції – ухвалені в межах власної нормотворчої компетенції та ухвалені в порядку реалізації делегованих нормотворчих повноважень; 4) за порядком ухвалення – акти, ухвалені одноособово та колегіально; 5) за кількістю суб'єктів нормотворчості – акти, ухвалені одним суб'єктом владних повноважень і спільно двома або більше суб'єктами; 6) за характером відомостей, що містяться в нормативному акті, – акти з відкритим доступом й акти з обмеженим доступом; 7) за юридичними властивостями – суто нормативні та змішані акти тощо [24, с. 7; 176, с. 11].

У нашому випадку доцільніше їх розглядати саме за суб'єктами ухвалення, а саме: постанови та розпорядження уряду, накази, постанови та листи інших представників влади.

Основоположне місце в цій системі посідають саме акти Кабінету Міністрів України, зокрема:

1) загального характеру:

1.1) постанови «Про затвердження Порядку забезпечення прозорості у видобувних галузях» від 2 грудня 2015 року № 1039; «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17 жовтня 2018 року № 848; «Про затвердження Порядку виведення з експлуатації магістральних трубопроводів нафти, газу та продуктів їх переробки» від 28 березня 2018 року № 209; «Про організацію та проведення біржових аукціонів з продажу нафти сирової, газового конденсату власного видобутку і скрапленого газу» від 16 жовтня 2014 року № 570; «Про затвердження Порядку і правил проведення обов'язкового страхування майнових ризиків під час промислової розробки родовищ нафти і газу у випадках, передбачених Законом України «Про нафту і газ» від 13 листопада 2013 року № 979; «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 року № 615; «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 року № 594; «Про затвердження переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі подання декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 25 серпня 2010 року № 725;

1.2) розпорядження «Про схвалення Концепції розвитку газодобувної галузі України» від 28 грудня 2016 року № 1079-р; «Питання реформування газового сектору» від 25 березня 2015 року № 375-р; «Про затвердження переліку особливо важливих об'єктів нафтогазової галузі» від 27 травня 2009 року № 578-р; «Про схвалення комплексного плану заходів із забезпечення фінансової стабілізації підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 28 травня 2005 року № 167-р; «Про затвердження плану заходів

з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року [...]» від 6 червня 2018 року № 497-р; в) Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Подолання впливу світової фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток» від 20 грудня 2008 року;

2) індивідуального характеру – розпорядження від 12 квітня 2017 року № 260-р «Про оголошення конкурсу на зайняття вакантної посади Голови Державної служби геології та надр України»;

3) доповнювальні:

3.1) постанови «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 594 і 615» від 25 квітня 2018 року № 333; «Про внесення змін до переліку певних дій щодо провадження господарської діяльності або видів господарської діяльності, які не можуть провадитися на підставі декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства» від 24 жовтня 2012 року № 973; «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 16 листопада 2002 року № 1746;

3.2) розпорядження «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України» від 24 жовтня 2018 року № 842-р.

Енергетична стратегія – це інтегрована модель дій держави, що спрямована на досягнення цілей національної безпеки та задоволення енергетичних потреб суспільства за найменших сукупних витрат, причому економічно обґрунтовано. Вона має визначити вектор розвитку галузей енергетики країни відповідно до цілей і завдань паливно-енергетичного комплексу [59]. Її реалізації досягають сукупною реалізацією запланованих заходів, зокрема і в галузі газовидобутку. Наприклад, очікуваними результатами є: створення умов для повної лібералізації ринку природного газу; виконання вимог законодавства та міжнародних зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію, Договору про заснування Енергетичного співтовариства

стосовно умов для забезпечення доступу третіх сторін до газових мереж і розвитку конкурентного середовища на ринку; забезпечення створення умов, необхідних для збільшення видобутку газу; удосконалення процедури продажу права користування надрами на конкурсній основі, зміни основних критеріїв для вибору переможця, створення єдиного кодифікованого законодавчого акта у сфері надрокористування; забезпечення недискримінаційного доступу до вторинної державної геологічної інформації та її централізованого обліку, нівелювання регуляторних бар'єрів і приведення у відповідність з прогресивним міжнародним досвідом; створення умов для суттєвого збільшення обсягу інвестицій у газовидобувну галузь шляхом залучення фінансових ресурсів підприємств галузі, іноземних інвесторів та міжнародних фінансових інституцій, а також кредитних ресурсів і коштів з інших джерел; забезпечення можливості застосування знижених ставок рентної плати під час видобутку газу з нових свердловин [155] тощо.

Концепція розвитку газовидобувної галузі України – це план заходів, що мають посилити прозорість газовидобувного сектору й підвищити якість його регулювання. Передбачено перейти на електронний формат обміну інформацією між видобувними компаніями й органами влади, створити портал з доступом до інформації про українські ресурси. Очікується також розроблення нової версії Кодексу про надра, який кодифікує і впорядкує правила діяльності у видобувній галузі [194].

Концепція передбачає нарощування видобутку газу до 27 млрд кубометрів на рік, що цілком забезпечить потребу країни в «блакитному паливі». Це надасть можливість зміцнити енергетичну безпеку держави і зменшить залежність від імпорту газу [196]. Основними напрямками її визначено: широкомасштабне проведення геологорозвідувальних робіт (перелік робіт та їх обсяг визначають у виробничих планах підприємств галузі, коригують з урахуванням поточного фінансового режиму та цінової кон'юнктури) з метою відкриття нових родовищ природного газу для приросту розвіданих запасів; забезпечення раціонального й ефективного освоєння

родовищ на підставі комплексного моделювання та застосування сучасних методів інтенсифікації видобутку, зокрема проведення робіт з буріння свердловин, гідророзриву пласта, капітального ремонту свердловин й інших операцій для подовження часу експлуатації свердловин та обсягів видобутку природного газу [167].

У зв'язку з тим, що державну політику реалізують органи виконавчої влади, потрібно перелічити підзаконні акти основних із них:

1) накази Міністерства енергетики та вугільної промисловості України «Про створення Центральної комісії з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України» від 22 січня 2016 року № 29; «Про забезпечення діяльності Центральної комісії з питань розробки газових, газоконденсатних, нафтових родовищ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України» від 17 грудня 2015 року № 821; «Про затвердження Положення про функціональну підсистему безпеки нафтогазового комплексу Міненерговугілля України єдиної державної системи цивільного захисту» від 11 вересня 2015 року № 589; «Про робочу групу з розробки родовищ нафти і газу та експлуатації підземних сховищ газу» від 7 серпня 2015 року № 513; «Про створення робочої групи з питань розробки родовищ нафти і газу» від 9 липня 2015 року № 437; «Про введення Ясенівського родовища у промислову розробку» від 16 червня 2015 року № 378; «Про введення Кошевойського газоконденсатного родовища у промислову розробку» від 16 червня 2015 року № 377; «Про введення Горобцівського газоконденсатного родовища у промислову розробку» від 4 вересня 2014 року № 614 тощо;

2) накази Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ» від 15 березня 2017 року № 118; Інструкція із заповнення форми звітності № 6-ГР (нафта, природний газ, конденсат, етан, пропан, бутани, гелій) (річна) «Звітний баланс запасів корисних копалин за 20__ рік» від 14 березня 2016 року № 97; «Про затвердження Плану заходів» від 27 березня 2015 року № 98;

3) накази Державної служби геології та надр України «Про внесення змін до наказів Державної служби геології та надр України від 16 листопада 2011 року № 155 та від 15 лютого 2012 року № 44» від 6 червня 2012 року № 255; «Про затвердження Методичних рекомендацій з проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування» від 15 лютого 2012 року № 44; «Про затвердження Положення про проведення моніторингу та наукового супроводження надрокористування» від 16 листопада 2011 року № 155;

4) накази Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України «Про затвердження Правил безпеки в нафтогазодобувній промисловості України» від 6 травня 2008 року № 95; «Про затвердження Правил безпеки під час експлуатації магістральних нафтопроводів» від 23 травня 2007 року № 110;

5) накази Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Узагальнюючого податкового роз'яснення щодо ресурсних та інших платежів» від 25 березня 2010 року № 185;

5.1) листи Державної податкової адміністрації України «Про застосування пункту 260.4 Податкового кодексу України» від 23 лютого 2011 року № 3615/6/15-0916; «Про адміністрування рентної плати» від 14 лютого 2011 року № 4011/7/15-0917; «Щодо порядку сплати учасниками договорів про спільну інвестиційну діяльність рентної плати за нафту, природний газ та газовий конденсат, плати за користування надрами та збору за геологорозвідувальні роботи» від 1 серпня 2008 року № 7425/6/15-0916; «Про рентну плату за природний газ» від 22 липня 2008 року № 7077/6/15-0916 14629/7/15-0917; «Щодо податкового обліку рентних платежів, плати за користування надрами та збору за геологорозвідувальні роботи при спільній діяльності» від 4 квітня 2008 року № 3078/6/15-03177012/7/15-0317; «Про визначення платників рентної плати та платежів за користування надрами» від 21 січня 2008 року № 851/7/15-0917; «Щодо спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами» від 31 травня 2007 року № 550/3/15-

0311; «Про застосування у сфері видобутку нафти і газу договорів про спільну діяльність» від 23 квітня 2007 року № 419/3/99-1; «Стосовно визначення платника рентної плати при здійсненні спільної діяльності» від 14 березня 2006 року № 182/3/15-0810;

б) накази Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Національний класифікатор України. Класифікатор корисних копалин (ККК) ДК 008:2007 (На заміну ДК 008-96)» від 12 грудня 2007 року № 357;

7) постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, «Про затвердження Тимчасової методики визначення та розрахунку тарифу на послуги розподілу природного газу» від 14 червня 2018 року № 389; «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом» від 16 лютого 2017 року № 202; «Про затвердження Тимчасової методики визначення та розрахунку тарифу на послуги розподілу природного газу» від 14 червня 2018 року № 389; «Про накладення штрафу на ДП «ЦЕНТРГАЗ» ВАТ «КІРОВОГРАДГАЗ» та потреба усунення порушень Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом» від 8 грудня 2016 року № 2148; «Про затвердження Методики визначення та розрахунку тарифів на послуги зберігання (закачування, відбору) природного газу щодо газосховищ, до яких застосовується режим регульованого доступу» від 13 червня 2016 року № 1131; «Про затвердження Методики визначення та розрахунку тарифу на послуги розподілу природного газу» від 25 лютого 2016 року № 236; «Про затвердження Кодексу газотранспортної системи» від 30 вересня 2015 року № 2493; розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, «Щодо деяких питань діяльності транспортування природного газу» від 11 лютого 2016 року № 1-р;

7.1) постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, «Про затвердження Порядку визначення регуляторної бази активів суб'єктів, що здійснюють розподіл природного газу» від 28 листопада 2013 року № 1500; «Про затвердження Порядку формування тарифів на послуги з транспортування, розподілу, постачання, закачування, зберігання та відбору природного газу» від 28 липня 2011 року № 1384;

7.2) наказ Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, «Про затвердження Загального положення про територіальне представництво» від 26 квітня 2006 року № 30;

7.3) листи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, «Щодо стандарту послуг, які надаються споживачеві ліцензіатом за нерегульованим тарифом» від 23 лютого 2010 року № 1012/14/17-10; «Щодо продажу природного газу» від 7 липня 2006 року № 3538/14/17-06;

8) накази Державної комісії України по запасах корисних копалин, а саме «Методичні вказівки із застосування Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр до підрахунку запасів і оцінки ресурсів пластового газу (метану) вугільних родовищ на ділянках надр, промислова розробка яких не здійснювалась» від 30 грудня 2013 року № 569.

Слід зауважити і про судові рішення: «Про визнання незаконними та скасування постанов щодо розрахунків за природний газ» (справа від 5 квітня 2011 року № 2а-10641/09/2670); «Про визнання незаконним та скасування пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 5 березня 2008 року № 163 «Про реалізацію імпортованого природного газу на території України» (постанова від 10 лютого 2011 року № 2а-12624/10/2670); «Про визнання протиправною та скасування постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2009 року №1405 в частині внесення змін до Положення про організацію та проведення аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля» (постанова від 19 березня 2010 року № 2а-365/10/2670); «Про оскарження постанов Кабінету Міністрів України

№ 616 від 22 червня 2009 року, № 1077 від 7 жовтня 2009 року і № 1241 від 25 листопада 2009 року «Постанова від 26. лютого 2010 року № 2а-10641/09/2670»; «Про визнання незаконною та скасування в частині постанови Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2000 року № 599 «Про запровадження аукціонів з продажу нафти, газового конденсату, природного, скрапленого газу та вугілля» (постанова від 20 грудня 2007 року № 1/94) тощо.

Перелічені вище акти – це не весь масив нормативного забезпечення досліджуваної галузі, однак саме вони відображають основні засади її публічного адміністрування.

Викладене вище надає можливість сформулювати такі висновки щодо нормативного забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України:

– будь-яка галузь господарства країни, зокрема й аналізована, – це комплекс правил, ідей, концепцій, механізмів і процедур. Вони мають бути і є нормативно закріпленими, зафіксованими. Саме нормативна база є тим всеосяжним комплексом, що становить систематизовану сукупність адміністративних норм, які є обов’язковими до виконання чи дотримання;

– система нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України утворена з різних за ієрархічним статусом і спеціалізацією нормативно-правових актів. Зокрема це:

1) Конституція України та кодифіковані закони України – Земельний кодекс України, Кодекс України про надра та Податковий кодекс України;

2) закони України:

2.1) загальногалузеві, тобто ті, що встановлюють окремі питання публічного адміністрування газовидобувної галузі України;

2.2) спеціалізовані, що безпосередньо пов’язані з регулюванням галузі газовидобутку;

2.3) доповнювальні, що своїм змістом передбачають внесення змін і доповнень до загальногалузових чи спеціалізованих законів, однак стосуються газовидобувної галузі;

3) підзаконні нормативно-правові акти – постанови та розпорядження уряду, накази, постанови та листи інших представників виконавчої влади:

3.1) акти Кабінету Міністрів України загального характеру; індивідуального характеру; доповнювальні;

3.2) акти центральних органів виконавчої влади: а) накази Міністерства енергетики та вугільної промисловості України; б) накази Міністерства екології та природних ресурсів України; в) накази Державної служби геології та надр України; г) накази Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України;

3.3) акти інших центральних органів виконавчої влади: а) накази та листи Державної податкової адміністрації України; б) накази Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики; в) постанови та розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; г) накази Державної комісії України по запасах корисних копалин;

– окремою ланкою в системі джерел адміністративного права в аналізованій сфері є судові рішення, які стали судовими прецедентами.

Публічне адміністрування газовидобувної галузі України має власне нормативне забезпечення, що охоплює елементи загальних нормативних актів (Конституції, кодексів і деяких основоположних законів України) та сукупність галузевих, спеціалізованих адміністративно-правових норм, які є зовнішнім відображенням засад і компетенції публічної адміністрації у вигляді нормативно-правових актів різної юридичної сили, основна мета яких, з одного боку, – установити межі, повноваження, компетенцію суб'єктів реалізації такої діяльності, а з іншого – забезпечити надрокористувачів усіма необхідними благами для надання можливості як повноцінного розвитку газовидобувної галузі, так і публічного інтересу українського народу правом власності, яким вони розпоряджаються.

Висновки до розділу 1

1. Виявлено, що трансформаційні зміни адміністративного поля призводять до спірного та неоднозначного використання категорії «публічне управління» та її співвідношення з державним управлінням, публічним адмініструванням. Оптимальною визнано позиції тих учених, які вважають, що публічне адміністрування в європейському його трактуванні передбачає адміністративну діяльність публічної адміністрації щодо надання приватним особам адміністративних послуг і публічного управління.

2. З'ясовано, що нормотворці використовують неузгоджену термінологію, іменуючи галузі секторами, сферами чи навпаки. Законодавча та нормативна база аналізованої галузі повинна бути впорядкована термінологічно. Категорія «енергетичне господарство» має позначати частину економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю.

3. Визначено, що межі публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні – це умовні межі, встановлені актами законодавства, які передбачають юридичні можливості реалізації управлінського впливу загальних і спеціальних суб'єктів публічної адміністрації на газовидобувну галузь України. Газовидобувну та нафтовидобувну галузі станом на сьогодні законодавець називає нафтогазовою галуззю, і їх державне регулювання здійснюється на підставі державної політики, яка має нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III. Застосування терміна «нафтогазова галузь» є не цілком виправданим з погляду законодавця, однак не хибним. Наявна незначна відмінність у здійсненні публічного адміністрування цих галузей, що полягає насамперед у конкретизованому об'єкті впливу.

4. Сформульовано дефініцію поняття публічного адміністрування газовидобувної галузі України, яке визначено як адміністративну діяльність публічної адміністрації щодо надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в цій

сфері через забезпечення та захист основних потреб й інтересів, з одного боку, права власності українського народу на надра, держави та суспільства, з іншого – суб'єктів газовидобувної галузі України, що здійснюється за допомогою різнопланових юридичних засобів, зокрема шляхом фіксації моделі належної, допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері.

5. Зазначено, що публічне адміністрування здійснюють у межах конкретних адміністративно-правових відносин з наявністю специфічного суб'єктно-об'єктного складу та змістового наповнення. У досліджуваній сфері – це спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів українського народу, надрокористувачів, споживачів і представників, уповноважених реалізовувати публічне адміністрування досліджуваної галузі, що виникають на підставі норм адміністративного права та з приводу конкретного об'єкта, фіксуючи модель їх належної та допустимої поведінки.

6. Окреслено різновиди адміністративно-правових відносин публічного адміністрування газовидобувної галузі України: 1) суто адміністративні, що складаються: а) у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, де вони за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; б) у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, де вони є розпорядчими; в) у сфері газопостачання, де вони є ліцензійними; 2) секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак за особливостями досліджуваної галузі є окремим (похідним) різновидом попередніх, – правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до державних стандартів), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу).

7. Убачається, що в досліджуваній галузі загальний об'єкт публічного адміністрування – це дії уповноважених суб'єктів, що спрямовані на

врегулювання питань саме газового характеру (розвідки, експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування, реалізації газу); родовий та безпосередній – конкретизована адміністративна діяльність. Адміністративний вплив 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 з метою досягнення бажаного результату.

8. Родовими об'єктами публічного адміністрування газовидобувної галузі України є: 1) порядок отримання дозвільних документів, зокрема проведення аукціонів; 2) міжнародний досвід відчуження надрокористувачем права користування надрами третім особам, контроль за надрокористуванням і відповідальність за порушення; 3) захист національних газодобувних підприємств; 4) громадські обговорення щодо врегулювання окремих питань газовидобувної галузі; 5) облік витрат на розвідку запасів корисних копалин і 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, зокрема отримання ліцензії на постачання газу з метою його продажу.

9. Констатовано, що будь-яка галузь господарства країни, зокрема й досліджувана, – це комплекс правил, ідей, концепцій, механізмів і процедур. Вони мають бути і є нормативно закріпленими, зафіксованими. Саме нормативна база є тим всеосяжним комплексом, який становить систематизовану сукупність адміністративних норм, що є обов'язковими до виконання чи дотримання.

10. Сформовано систему нормативно-правового забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України, яка утворена з різних за ієрархічним статусом і спеціалізацією нормативно-правових актів:

1) Конституція України та кодифіковані закони України – Земельний кодекс України, Кодекс України про надра та Податковий кодекс України;

2) закони України: 2.1) загальногалузеві; 2.2) спеціалізовані; 2.3) доповнювальні;

3) підзаконні нормативно-правові акти – постанови та розпорядження уряду, накази, постанови та листи інших представників виконавчої влади:

3.1) акти Кабінету Міністрів України – загального характеру; індивідуального характеру; доповнювальні;

3.2) акти центральних органів виконавчої влади: а) накази Міністерства енергетики та вугільної промисловості України; б) накази Міністерства екології та природних ресурсів України; в) накази Державної служби геології та надр України; г) накази Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України;

3.3) акти інших центральних органів виконавчої влади: а) накази та листи Державної податкової адміністрації України; б) накази Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики; в) постанови та розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; г) накази Державної комісії України по запасах корисних копалин;

– судові рішення, які стали судовими прецедентами.

Зазначено, що перелічені акти – це не весь масив нормативного забезпечення аналізованої галузі, однак саме вони відображають основні засади її публічного адміністрування.

РОЗДІЛ 2

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

2.1. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України та принципи її адміністративної діяльності

За даними Державної служби геології та надр України, початкові потенційні ресурси вільного природного газу в Україні в перерахунку на умовне паливо оцінюють в 7 254,3 млн т (за одиницю умовного палива використовують 1 кг палива з питомою теплотою згорання у 7000 ккал/кг). Початкові розвідані запаси вільного природного газу становлять 39 %, а ступінь виробленості початкових потенційних ресурсів становить 25,5 %. Таким чином, 5 404,5 млн т початкових потенційних ресурсів вільного природного газу залишаються ще в надрах, більшість з яких належать до категорії нерозвіданих. За попередніми оцінками, Україна також багата на ресурси нетрадиційного газу, запаси якого недостатньо розвідані. Загалом в Україні відкрито 89 газових, 111 газоконденсатних і 13 газонафтових родовищ [35].

На Сході, Заході, Півдні України встановлено низку зон та ареалів інтенсивного газонакопичення. Це, зокрема, центральна частина Дніпровсько-Донецької западини, її північний борт і прибортові зони, Донбас, його окраїни, північно-західний шельф Чорного моря. Є в Україні і власний газовий «полюс». Це Харківський сегмент Дніпровсько-Донецької западини. Завдяки особливостям геологічної будови й тектоно-геодинамічній еволюції тут аномально висока інтенсивність газонакопичення. Площа сегменту, що займає основну частину Харківської області, становить 24 % Східного (Дніпровсько-Донецького) нафтогазоносного регіону. Водночас у його надрах зосереджено 2,18 трлн кубометрів вільного газу, або половину сумарних запасів газу Східного регіону. Саме тут сконцентровано найбільші газові родовища

України: Шебелинське, Західно-Хрестищинське, Єфремівське, Меліхівське тощо. Показово, що висока інтенсивність газонакопичення стосується не тільки центрального грабену, а й інших зон, зокрема північного борту (Харківський газопромисловий район). Саме тут відкрито великий масивний газоконденсатний поклад Юліївського родовища, пов'язаний з розуцільненими кристалічними породами архейсько-нижньопротерозойського фундаменту [109, с. 41].

Попри це, наша держава залишається енергетично залежною. Маючи низку законів і програм, спрямованих на підвищення ефективності енергетичного ринку, упродовж останніх двадцяти років уряду так і не вдалося його оптимізувати, зробити більш гнучким, конкурентним, менш уразливим і позбутися залежності від Росії. І хоча деякі кроки вже здійснено, основний етап реформ для досягнення енергонезалежності країни ще попереду [58; 86].

Тому в умовах сьогодення, за наявності потужного природо-ресурсного потенціалу, за перехідного стану вітчизняної економіки, реформацій публічних органів влади постає логічне запитання: як має діяти публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, щоб країна стала цілком енергонезалежною? Наукові дослідження, присвячені пошукам вирішення цього питання, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення.

Побічно питання публічної адміністрації аналізованої галузі розглянуто на попередніх етапах нашої наукової праці, однак оскільки саме вона реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, необхідно висвітлити її структуру детальніше та більш спеціалізовано.

На відміну від права Європейського Союзу, для якого поняття «публічна адміністрація» є поширеним і часто вживаним в офіційних документах, у вітчизняній правовій науці цей термін є порівняно новим, і вперше в науковий обіг його було введено 2001 року [39, с. 202], а на офіційному рівні про нього вперше згадують у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні [95]. Ця конструкція є основоположним терміном Концепції. Зміст цієї нової конструкції полягає в тому, що до цього часу вітчизняне адміністративне

право й теорія управління оперували двома поняттями – «державне управління» та «місцеве самоврядування». Однак світова практика включає ці два поняття в одну систему, визначаючи її як *public administration* («публічна адміністрація»), і тому, упроваджуючи реформу адміністративного права, необхідно врахувати світовий досвід загалом і європейський зокрема в контексті особливостей національної правової системи. Проте поняття «публічна адміністрація» є не просто симбіозом понять «державне управління» та «місцеве самоврядування» – воно наділене якісно іншим змістом [119, с. 90].

Як правова категорія воно має два виміри – функціональний та організаційно-структурний. Згідно із функціональним підходом, це діяльність відповідних структурних утворень з виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. Таким інтересом в українському праві визнано інтерес соціальної спільності, що легалізований і задоволений державою. Тож, наприклад, виконання публічною адміністрацією правоохоронної функції означає системну діяльність усіх структурних утворень, які мають таку функцію. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюють для здійснення публічної влади. В українському праві публічною владою визнають: а) владу народу як безпосереднє народовладдя; б) державну владу – законодавчу, виконавчу, судову; в) місцеве самоврядування. Публічну владу в Україні здійснюють як органи державної влади, так й органи місцевого самоврядування. Отже, публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах [122, с. 55; 185, с. 30].

Дослідники обстоюють й інші наукові позиції щодо трактування цього явища. Так, В. Авер'янов публічною адміністрацією пропонував визначати сукупність органів виконавчої влади й органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону й здійснюють інші публічно-управлінські функції [3]. На думку В. Малиновського, публічна адміністрація є сукупністю державних і

недержавних суб'єктів політичної влади, ключовими структурними елементами якої є: а) органи виконавчої влади; б) виконавчі органи місцевого самоврядування [114, 168-169]. У свою чергу розробники проекту Концепції реформування публічної адміністрації в Україні вважають, що публічну адміністрацію утворюють органи й інші інституції, підпорядковані політичній владі, які забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції [95]. Деякі автори натомість намагаються надати осяжнішого визначення публічній адміністрації, тлумачачи її як систему органів державної виконавчої влади й виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, а також інших суб'єктів, наділених адміністративно-управлінськими функціями, які діють з метою забезпечення інтересів як держави, так й інтересів суспільства загалом, а також сукупність цих адміністративно-управлінських дій і заходів, установлених законом [99; 141, с. 5].

У зв'язку із цим Є. Петров вважає, що у вітчизняній науці адміністративного права немає чіткого й послідовного трактування категорії «публічна адміністрація», оскільки автори в певних аспектах принципово по-різному її визначають. Показовою в цьому контексті є остання з аналізованих дефініцій, у якій до публічної адміністрації, тобто категорії, яка відображає організаційну побудову певних суб'єктів, віднесено заходи, які є досяжними для названих суб'єктів для виконання покладених на них обов'язків. Така ситуація, на його думку, пов'язана насамперед з нерозробленістю ключових понять, з яких, власне, утворено термін «публічна адміністрація». У цьому разі постає щонайменше дві проблеми: по-перше, неконкретність категорії «органи виконавчої влади»; по-друге, нез'ясованість питання про те, які саме інші суб'єкти, крім органів виконавчої влади й місцевого самоврядування, можуть бути віднесені до публічної адміністрації [141, с. 5].

У широкому значенні в європейському праві до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не належать до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції.

Водночас у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності «публічною владою» (або органами публічної влади) слід вважати: будь-яку установу публічного права (зокрема державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) і будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів [22, с. 11; 99, с. 522].

На наш погляд, публічна адміністрація газовидобувної галузі – це легально сформована широка система суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право українського народу на надра, захищати права й законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави і суспільства загалом.

Основними її функціями є такі: 1) брати участь у процесі управління суспільством загалом та в окремих аспектах публічного адміністрування галузі газовидобутку зокрема; 2) здійснювати управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, надавати в їх межах адміністративно-сервісні послуги. Верховна Рада України визначає основні напрями державної політики в досліджуваній галузі та здійснює законодавче регулювання відносин у ній. Кабінет Міністрів України й інші вповноважені на це органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом, реалізують державну політику в цій галузі та здійснюють управління нею [160].

Ці функції уряд виконує через Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому та нафтогазопереробному комплексах, а також забезпечує формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики і теплопостачання [157]. Це Міністерство було утворено в грудні 2010 року шляхом реорганізації Міністерства палива та енергетики України та Міністерства вугільної промисловості України [168]. В аналізованій галузі цей суб'єкт наділений управлінськими повноваженнями, зокрема: а) ухвалює рішення щодо: введення підземних сховищ, родовищ або

окремого покладу газу в дослідно-промислову та промислову експлуатацію і розробку, б) здійснює нагляд (контроль) за реалізацією інвестиційних проектів; в) здійснює моніторинг безпеки постачання природного газу, зокрема його балансу попиту та пропозицій; г) затверджує технологічні проекти (схеми) промислової і дослідно-промислової розробки родовища (покладу), комплексні проекти його облаштування, виконані згідно із законодавством, інвестиційні проекти (програми) промислової та дослідно-промислової розробки родовища (покладу) газу; г) затверджує правила безпеки постачання природного газу; д) забезпечує організацію та проведення аукціонів з продажу газового конденсату та скрапленого газу; е) розробляє державні цільові програми диверсифікації джерел і шляхів постачання природного газу та здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України [157].

Водночас Державна служба геології та надр України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України, належить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр. В аналізованій галузі вона: а) здійснює облік параметричних, пошукових, розвідувальних та експлуатаційних газових свердловин; б) видає в установленому порядку спеціальні дозволи на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислову розробку родовищ з подальшим видобуванням газу (промисловою розробкою родовищ); будівництво й експлуатацію підземних споруд зберігання газу; в) здійснює державний контроль за обліком видобування газу та супутніх компонентів; контролює додержання користувачами нафтогазоносних надр умов щодо дозволу на введення родовища або окремого покладу газу в дослідно-промислову та промислову розробку; погоджує норми відбору, втрат корисних копалин на підприємствах; г) затверджує геолого-економічну оцінку запасів газу та супутніх компонентів у встановленому порядку [165] тощо.

Ми поділяємо думку О. Белькової, яка вважає, що цей суб'єкт як орган, що відповідає за реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, має бути перетворено на сучасну сервісну службу, яка буде максимально використовувати свої можливості для створення привабливого регуляторного середовища. Однак, з огляду на специфіку та стратегічне значення видобутку вуглеводнів, а також міжнародний досвід, доцільно також розглянути можливість створення окремої служби, яка займалася б питанням реалізації державної політики у сфері використання надр для видобутку нафти та газу з прямим підпорядкуванням Кабінету Міністрів України [20].

Ще одним важливим суб'єктом є Державна комісія України по запасах корисних копалин, утворена в квітні 1992 року. Вона проводить державну експертизу матеріалів геолого-економічної оцінки запасів родовищ корисних копалин, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення. Головними завданнями цього суб'єкта є встановлення кондицій на мінеральну сировину для обчислення запасів корисних копалин у надрах та ухвалення рішень щодо кількості, якості й ступеня вивченості запасів розвіданих родовищ корисних копалин і стану підготовленості їх до промислового освоєння [151].

Слід зазначити і про Державне агентство з енергоефективності й енергозбереження України, яке є центральним органом виконавчої влади та діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, який реалізує державну політику у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива [156]. Його утворено в квітні 2011 року шляхом реорганізації Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (утворене в грудні 2005 року) та Державної інспекції з енергозбереження (заснована в травні 1996 року) [168].

Основними завданнями агентства є безпосередньо реалізація державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива. Окремо слід зазначити, що воно бере участь у розробленні критеріїв сталості для рідкого та газоподібного палива, що виробляється з біомаси [156].

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є постійним незалежним державним колегіальним органом, метою діяльності якого є державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг [161]. Її утворено в серпні 2014 року шляхом фактичного об'єднання функцій Національної комісії регулювання енергетики (утворена в грудні 1994 року) та Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг (створена 2011 року) [168]. Комісія здійснює державне регулювання, моніторинг і контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема діяльністю з транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору), надання послуг установки LNG, постачання природного газу [161].

Особливим суб'єктом у межах аналізованої галузі, на наш погляд, є Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» й товариства, що належать до її групи (акціонерні товариства «Укргазвидобування», «Укртрансгаз» тощо). Вона провадить діяльність з постачання природного газу всім категоріям споживачів відповідно до вимог Закону України «Про засади функціонування ринку природного газу». З 1 листопада 2018 року Кабінет Міністрів України визначив це підприємство як постачальника зі спеціальними обов'язками для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу [164].

В акціонерного товариства «Укргазвидобування» одноосібним акціонером є публічне акціонерне товариство «Національна акціонерна компанія “Нафтогаз Україна”». «Укргазвидобування» веде розробку газових, нафтогазоконденсатних родовищ у Харківській, Полтавській, Сумській,

Донецькій, Луганській, Дніпропетровській, Львівській, Івано-Франківській, Закарпатській, Чернівецькій та Волинській областях. Геологорозвідувальні роботи компанії з пошуку нових родовищ вуглеводнів ведуться в Дніпровсько-Донецькій западині, у Карпатському регіоні. Його філією є бурове управління «Укрбургаз» – найбільше бурове підприємство в Україні. Чотири відділення бурових робіт, відділення технологічного транспорту та спецтехніки, що належать до складу філії, виконують повний спектр робіт із будівництва свердловин [193].

Серед новачієних змін станом на сьогодні видобуток газу акціонерним товариством «Укргазвидобування» знаходиться у сфері відповідальності керівника дивізіону «Інтегрований газовий бізнес» А. Фаворова. Інші напрями діяльності підприємства ввійдуть до сфери відповідальності ще двох дивізіонів. Реалізацією всіх технічних рішень (буріння, будівництво, ремонт свердловин тощо) буде займатися дивізіон «Технікал», очолюваний А. Хоменком. «Технікал» також виконуватиме капіталомісткі програми в інших напрямках – на об'єктах з транспортування нафти й газу, об'єктах нафтопереробки [61].

Окремою ланкою системи публічного адміністрування досліджуваної галузі є представники Асоціації газовидобувних компаній України – найбільшого об'єднання вітчизняних газовидобувних компаній, до складу якого належать «Укргазвидобування», ДТЕК «Нафтогаз», Burisma Group, «Укрнафтобуріння», Geo Alliance Group, Smart Energy, «Куб-Газ» та Полтавська газонафтова компанія. Їх мета – сприяти зміцненню енергетичної та економічної безпеки України [148]. Шляхом проведення обговорень, зустрічей і круглих столів вони безпосередньо роблять свій внесок у розвиток і покращення публічного адміністрування газовидобувної галузі України.

Необхідно також уточнити, що в довідковій і юридичній літературі є декілька тлумачень поняття принципів (від лат. *prīncipium* – «початок, основа»). Однак термінологічні відмінності у визначенні принципів (основне вихідне положення, особливість, керівна ідея, правило поведінки, наукове начало, основа системи) не містять у собі суперечностей і по суті втілюють єдину за

своєю сутністю категорію принципів [45, с. 65–66]. У теорії соціального управління принципи є провідними поняттями, що відображають узагальнення явищ як результат дії об'єктивних законів, властивих цьому соціальному утворенню [43, с. 51]. Принципи соціального управління – це основні положення, що втілюють пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони й закономірності, якими органи управління керуються в процесі створення і функціонування соціальних систем управління. Принципи суб'єктивні за природою, оскільки їх формують суб'єкти (люди) на підставі пізнання закономірностей і досвіду практичної діяльності [46, с. 56; 73, с. 20–21].

Принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, установки, які становлять моральну та організаційну основу виникнення, розвитку й функціонування права [63, с. 23]. Вони тісно пов'язані з принципами здійснення конкретної адміністративної діяльності. Перші формують потребу й породжують існування останніх. За наявності принципів права, які є законним підґрунтям для реалізації публічно-владних повноважень суб'єктами публічного адміністрування, стають зрозумілими напрям і сутність конкретного виду діяльності, також відбувається її деталізація за допомогою спеціальних галузево-функціональних засад [103, с. 57].

Принципи права закріплені безпосередньо в законодавчих актах (статтях, преамбулах конституцій, законів) або ж впливають зі змісту конкретних правових норм. Вони відображають систему цінностей суспільства й мають чи мусять мати правову форму вираження й забезпечення. Зокрема, це: 1) принцип загальнообов'язковості норм права для всього населення країни та пріоритетності цих норм перед іншими соціальними нормами; 2) принцип рівності перед законом і судом; 3) принцип законності та юридичної гарантованості прав і свобод особи, зафіксованих у законі, охоплення нормами закону діяльності всіх службових осіб і державних органів; 4) принцип справедливості – юридична відповідальність адекватна допущеному правопорушенню; 5) принцип юридичної відповідальності за винну протиправну поведінку й визнання кожного невинним до того часу, доки вина

не буде встановлена судом (принцип презумпції невинуватості); 6) принцип недопущення зворотної сили законів, які встановлюють нову або більш тяжку юридичну відповідальність, гуманності покарання, що сприяє виправленню засудженого [103, с. 57; 120, с. 81].

На підставі зазначеного та керуючись власними міркуваннями, вважаємо, що принципи діяльності публічної адміністрації, що здійснює публічне адміністрування газовидобувної галузі України, можна визначити як систему правил, ідей та стандартів, на якій ґрунтуються енергетична безпека і незалежність країни, організаційна основа розвитку газовидобувної галузі й окремо порядок реалізації владних, управлінських та сервісних повноважень загальних і спеціальних представників публічної адміністрації.

Кожен із них наділений як власними (виключними) засадами діяльності, так і такими, що є спільними для всіх. Дослідження літератури засвідчує, що головними принципами публічного адміністрування постають: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування слід здійснювати виключно на підставі законодавчих і нормативних актів; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість в ухваленні адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різних справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування необхідно здійснювати тільки в межах, правилах і процедурах, які дозволені та чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економне використання ресурсів під час ухвалення рішень з адміністрування, мінімізація витрат на ухвалення рішень; 7) субсидіарність – рішення суб'єктів публічного адміністрування мають реалізовуватися на тих рівнях, де їх виконання є найбільш ефективним; 8) «єдине вікно» – підготовка інформації на замовлення громадян, прийом скарг, пропозицій, відповіді на них на одному робочому місці з метою усунення непорозумінь, пов'язаних із бюрократизацією

вирішення певних питань; 9) пріоритет державної політики – політика є формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування з громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування й управління здійснюють за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичних засадах – механізм делегування владних та управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади й ухвалення рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва з принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [205, с. 261–262].

Слід констатувати, що загальні принципи адміністративної діяльності публічної адміністрації, сформульовані адміністративною наукою, становлять однойменну групу принципів діяльності публічної адміністрації, що здійснює публічне адміністрування газовидобувної галузі України. Більшість із них закріплено законодавчо в газовидобувному законодавстві України [85].

У цьому контексті слід окреслити основні принципи, які, на нашу думку, є спільними для всіх суб'єктів реалізації публічного адміністрування досліджуваної галузі.

Насамперед зауважимо, що державна політика в нафтогазовій галузі, а отже, і публічного адміністрування газовидобувної галузі України, згідно із Законом України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III [160], ґрунтується на принципах державного управління та регулювання діяльності в галузі; збереження цілісності та забезпечення надійності й ефективності функціонування Єдиної ГТС України, єдиного диспетчерського (оперативно-технологічного) управління нею; створення умов для розвитку й підвищення ефективності діяльності галузі та безпеки експлуатації її об'єктів; раціонального споживання газу, продуктів його перероблення й упровадження енергозбережних технологій, зокрема обладнання газопроводів газотурбінними та турбодетандерними установками; додержання єдиних державних норм,

правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком, транспортуванням, постачанням та використанням газу, продуктів їх переробки; забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі; забезпечення захисту прав й інтересів усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ газу, переробкою газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією газу та продуктів його переробки, споживачів газу й працівників галузі; сприяння розвитку конкурентних відносин на ринку газу; забезпечення підготовки кадрів високої кваліфікації; створення умов для підтримання стабільного фінансового стану галузі; взаємної відповідальності постачальників газу та споживачів; створення умов для перспективних наукових досліджень; забезпечення раціонального використання надр в інтересах українського народу і надрокористувачів; пріоритетного використання вітчизняного науково-технічного, технологічного та кадрового потенціалу; дотримання стандартів і вимог, необхідних для забезпечення прозорості у видобувних галузях.

Ці принципи встановили щонайменше декілька правил як у сфері функціонування газовидобувної галузі України, так і в діяльності її публічної адміністрації.

Окремо в аналізованій галузі слід зауважити про принцип надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, який реалізують на підставі таких правил: відкритість конкурсної системи під час вибору переможця конкурсу з отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами; наявність у заявника відповідної кваліфікації, матеріально-технічних і фінансових можливостей для користування нафтогазоносними надрами; забезпечення державою гарантій власникам спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами та захист їх інтересів відповідно до законодавства протягом усього строку дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами; забезпечення власниками спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами взятих на

себе зобов'язань, передбачених чинним законодавством і спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами; забезпечення максимально ефективного й раціонального використання нафтогазоносних надр; платності надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами; погодження центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, умов конкурсів за кожною ділянкою нафтогазоносних надр з органами місцевого самоврядування, а на користування нафтогазоносними надрами з метою промислової розробки – і з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері промислової безпеки та державного гірничого нагляду; урахування результатів оцінювання впливу на довкілля в разі видобування нафти і газу [160].

Зазначений принцип – це своєрідний механізм надання адміністративної послуги потенційному надрокористувачу, який передбачає чіткі правила для суб'єктів ліцензування (видання спеціальних дозволів).

Цій галузі притаманні такі принципи: «єдиного регіонального офісу»; розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; імпортного паритету в разі виникнення дефіциту власних запасів; ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку та використанні власних паливних ресурсів; корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance), що є зводом стандартів і норм корпоративного управління.

На цій підставі можна дійти висновків щодо формування системи суб'єктного складу публічної адміністрації, яка реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, і принципів їх адміністративної діяльності:

– в умовах сьогодення, за наявності потужного природо-ресурсного потенціалу, за перехідного стану вітчизняної економіки, реформаций публічних органів влади слід з'ясувати, як має діяти публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, щоб країна стала цілком енергонезалежною.

Наукові дослідження, присвячені пошукам вирішення цього питання, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення;

– публічна адміністрація газовидобувної галузі – це легально сформована широка система суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право українського народу на надра, захищати права й законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави і суспільства загалом;

– система суб'єктного складу публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, має такий вигляд:

а) загальні – представники управління суспільством: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба України з питань праці, Державна фіскальна служба України, Державна служба статистики України, Державне агентство з питань електронного урядування, Антимонопольний комітет, Офіс ефективного регулювання;

б) спеціальні – представники управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, і надання в їх межах адміністративно-сервісних послуг: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» та товариства, що входять до її групи («Укргазвидобування», «Укртрансгаз») і представники Асоціації газовидобувних компаній України;

– до основних функцій публічної адміністрації досліджуваної галузі належать такі: 1) брати участь у процесі управління суспільством загалом і в

аспектах публічного адміністрування галузі газовидобутку; 2) здійснювати управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, та надавати в її межах адміністративно-сервісні послуги;

– адміністративна діяльність усіх без винятку представників суб'єктного складу публічної адміністрації в галузі газовидобутку ґрунтується на низці принципів – системі правил, ідей і стандартів, що визначають енергетичну безпеку та незалежність країни, організаційну основу розвитку газовидобувної галузі й окремо порядку реалізації владних, управлінських і сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації;

– до основних принципів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації досліджуваної галузі належать такі: 1) верховенства права, недискримінаційної участі всіх заінтересованих сторін, прозорості, а також забезпечення соціальних стандартів, подальшого вдосконаленню політики управління; 2) принцип «єдиного регіонального офісу»; 3) принцип розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; 4) імпортного паритету в разі виникнення дефіциту власних запасів; 5) принципи корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance); 6) принцип ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку та використанні власних паливних ресурсів; 7) принципи державного управління та регулювання; 8) безпеки експлуатації об'єктів галузі; 9) додержання єдиних державних норм, правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком; 10) забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі тощо.

Отже, система суб'єктного складу публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, є складною та логічно сформованою. Вона охоплює низку органів і посадових осіб, як уповноважених вирішувати питання публічного адміністрування галузі газовидобутку, так і окремо наділених суміжними повноваженнями. Убачається, що особливість цієї сфери полягає в наявності виняткового суб'єкта зі спеціалізованим статусом – Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» й товариств, що належать до її групи («Укргазвидобування», «Укртрансгаз»), які мають

виключні можливості щодо впливу на процеси публічного адміністрування аналізованої галузі. Адміністративна діяльність цих суб'єктів має закріплений адміністративною нормою базис, що є основою для наділення конкретного суб'єкта виключними повноваженнями для здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України; виконання уповноваженим суб'єктом своїх зобов'язань перед державою та суспільством; установлення меж необхідної та допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин у цій сфері; повноцінного розвитку, функціонування й утвердження енергетичної безпеки та незалежності країни.

2.2. Форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України

Реалізацію публічного адміністрування газовидобувної галузі України здійснюють конкретні суб'єкти, які діють відповідно до встановлених правил, застосовуючи весь доступний арсенал владного впливу [80].

Традиційно основними інструментами, якими користується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми та методи їх адміністративної діяльності, хоча щодо такого твердження в адміністративній науці є декілька протилежних позицій, оскільки в законодавстві поняття «інструменти діяльності органів публічної адміністрації» не використано, а вітчизняні наукові джерела оперують переважно термінами «форми управління», «правові форми», «акти управління», «управлінські рішення» тощо [136, с. 4]. Однак трапляються й формулювання сутності інструменту в праві із застосуванням широкого підходу – як арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що виокремлюють і розглядають не тільки в контексті потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які

характеризують їх як інструменти виконання економічних, політичних чи соціальних завдань [138]. У такому разі, на переконання С. Алексєєва, ідеться про спеціальний юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання, який охоплює весь комплекс засобів, юридичний інструментарій, задіяний у процесі правового регулювання [7, с. 12].

Якщо зважити, що нині Конституція України відмовилася від поняття «органи державного управління» і закріпила принцип розподілу влади, а також з огляду на посилення впливу теорії публічної адміністрації, є сенс перейти до ухваленої в більшості розвинених європейських країн термінології, зокрема й до використання терміна «інструменти» [136, с. 4]. Проте ми схилиємося до думки, що, крім форм публічного адміністрування, до категорії інструментів діяльності публічної адміністрації належать і відповідні методи її реалізації, які в сукупності або окремо один від одного є чинниками впливу публічної адміністрації на конкретні об'єкти регулювання [175, с. 116].

У будь-якому разі інститут інструментів діяльності публічної адміністрації є одним з найважливіших у загальному адміністративному праві. Саме завдяки використанню різноманітних інструментів публічна адміністрація здатна взаємодіяти з приватними суб'єктами й виконувати закріплені за нею завдання. Проте в Україні немає юридичних актів, у яких визначено всі елементи інструментів діяльності публічної адміністрації, їх види, процедуру ухвалення й умови використання [137, с. 159].

Насамперед слід зазначити, що форма є первинною щодо методу. Якби не було форми публічного адміністрування, методи публічного адміністрування втратили б будь-який сенс [104, с. 348]. Тому спочатку доцільно розглянути форми адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, а потім – відповідні методи.

Загалом поняття «форма» має декілька значень, його використовують у різних сферах людської діяльності. Форма – це організація, спосіб руху матерії, визначеність, що надає матерії щоразу специфічного, неповторного змісту [70,

с. 222]. Серед основних значень можна виокремити кілька тлумачень такого поняття, а саме: устрій, структура будь-чого, система організацій; зовнішній вигляд чи обрис [74, с. 207; 77].

В адміністративному праві поняття, яке характеризує форму діяльності державного органу, опосередковано формою державного управління. Інколи в юридичній науці поряд із терміном «форма державного управління» використовують такі поняття, як «форми діяльності державної адміністрації» [18 с. 268, 350], «адміністративно-правові форми діяльності органів виконавчої влади» [34, с. 229].

«Форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів і посадових осіб, які здійснюють управління. Вони мають забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів і часу» [96, с. 99]; форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вияви практичної активності державних органів із формування та реалізації управлінських цілей і функцій, забезпечення їхньої життєдіяльності; форму можна визначити як зовнішньо виражену дію виконавчого органу (посадової особи), здійснювану в межах його компетенції, що зумовлює певні наслідки, які, якщо мають юридичний характер або певне юридичне значення, узагальнено можна кваліфікувати як адміністративно-правові форми [11, с. 43; 123, с. 111].

У новітній юридичній літературі аргументовано твердження, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [117; 131]. Слід додати, що значення має і сфера безпосереднього владного впливу. Так, А. Маркіна визначає форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо адміністративно-правового регулювання надання медичних послуг в Україні як сукупність адміністративних дій посадових осіб Міністерства охорони здоров'я України та його структурних підрозділів, а також інших передбачених законодавством уповноважених органів і посадових осіб, наділених адміністративно-

управлінськими функціями щодо належного забезпечення надання медичних послуг закладами охорони здоров'я, що здійснюються в межах їх компетенції та мають на меті задоволення публічних інтересів у межах сфери їх правового впливу [115, с. 96]. У межах власного дослідження С. Діденко доходить висновку, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї в Україні – це зовнішньо виражена діяльність суб'єктів публічного адміністрування, передусім шляхом видання адміністративних актів нормативного й індивідуального характеру, яка здійснюється в межах компетенції та спрямована на гарантування прав громадян на самооборону, обов'язку здійснювати захист Вітчизни за допомогою зброї, недопущення використання зброї з протиправною метою [52, с. 382]. У дослідженні про адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні Л. Котяш зазначає, що формою адміністративної діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері, на її думку, є зовнішньо оформлена діяльність суб'єктів державної реєстрації суб'єктів вагомих повноважень щодо реалізації своїх функцій з учинення юридично значущих дій у цій сфері в межах установленої компетенції, що тягне за собою певні юридичні наслідки [98, с. 102]. На думку І. Голосніченка, формою адміністративної діяльності органів внутрішніх справ є однорідні за своїм характером і правовим змістом групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження, за допомогою яких забезпечують охорону прав громадян, громадський порядок, безпеку та здійснюють боротьбу з правопорушеннями [5; 103, с. 83].

Тобто практичне значення форм державного управління полягає в тому, що шляхом їх використання суб'єкт реалізовує власні повноваження, досягаючи поставлених перед ним завдань. У результаті об'єктивного закріплення його виконавчо-розпорядчих дій забезпечується створення певного порядку управління, яке обов'язково мають здійснювати в правових межах. У кожній конкретній ситуації органи виконавчої влади, їхні структурні підрозділи, посадові особи мають обирати ту форму управління, яка з

максимальним результатом і мінімальними втратами сил та засобів зможе виконати поставлені завдання [74, с. 207].

Отже, формами адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України слід вважати способи нормативного закріплення та подальшої реалізації регульовального, розпорядчого та сервісного впливу уповноважених суб'єктів на спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надрокористувачів, споживачів і представників, що реалізують публічне адміністрування досліджуваної галузі, з метою їх урегулювання.

Серед учених-адміністративістів немає одностайності щодо класифікації таких форм. Попри відсутність єдності поглядів, спільним є їх поділ на правові й неправові. Так, Д. Бахрах зазначає, що форми адміністративної діяльності поділяють на правові й неправові, а вже потім виокремлюють їх різновиди [17, с. 151]. Використання правових форм зумовлює виникнення конкретного юридичного результату. Неправові форми не мають безпосереднього юридичного значення, а тому й не приводять до виникнення юридичного результату. З-поміж основних правових форм державного управління Б. Авер'янов виокремлює такі: видання правових актів управління (нормативного й індивідуального характеру); укладання адміністративних договорів (угод); учинення (здійснення) інших юридично значущих дій [1, с. 274; 23, с. 542].

Не поділяючи такий підхід, І. Патерило акцентує увагу на тому, що для характеристики діяльності суб'єктів публічної адміністрації науковці завжди застосовують категорію «форма». Її розуміють як зовнішнє вираження, оформлення діяльності означених суб'єктів, тобто мало б ітися про акти управління, адміністративні договори тощо, які власне і є уособленням форми. Проте під час класифікації форм управління науковці вказують на дії суб'єктів управління: ухвалення, видання, укладення, організація тощо. Про цей недолік тлумачення актів управління через термін «форма» зазначали ще за радянських часів [27, с. 101–107], однак вітчизняні дослідники не виправили його,

продовживши недосконалі радянські підходи й ігноруючи невідповідність формулювань їхньому змісту [139, с. 95].

На наше переконання, «форма» є способом, а тому такі її різновиди, як видання актів, укладання адміністративних договорів, здійснення організаційних дій та матеріально-технічних операцій, є цілком вдалим для застосування в контексті аналізованої проблематики.

Видання актів різної юридичної сили є однією з основних форм адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Зазначене зумовлено тим, що кожна дія або бездіяльність уповноважених суб'єктів має бути фіксованою, адміністративно закріпленою. Процес здійснення такої діяльності є поетапним і стосується створення нових норм або доповнення вже наявних. У досліджуваній сфері такими повноваженнями наділені численні суб'єктні утворення, і коло їх об'єктного впливу є досить різноманітним – від установлення засад державної політики розвитку енергетичного господарства країни (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року [...]» від 6 червня 2018 року № 497-р) і до видання індивідуальних актів (наприклад, Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, «Про накладення штрафу на ДП «ЦЕНТРГАЗ» ВАТ «КІРОВОГРАДГАЗ» та потребу усунення порушень Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом» від 8 грудня 2016 року № 2148).

З попередніх підрозділів нашого дослідження вже відомо, що такою формою у своїй практичній діяльності активно послуговуються: 1) Кабінет Міністрів України – акти загального й індивідуального та доповнювального характеру у вигляді постанов, розпоряджень, програм; 2) Міністерство енергетики та вугільної промисловості України й Міністерство екології та

природних ресурсів України – акти загального та індивідуального характеру здебільшого у вигляді постанов; 3) Державна служба геології та надр України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державна комісія України по запасах корисних копалин – акти різної юридичної сили та значення у вигляді наказів з питань, що належать до сфери їх відання.

У процесі управлінської діяльності органів виконавчої влади дедалі важливішого значення набувають договірні форми відносин та економічне стимулювання зацікавленості суб'єктів у належній поведінці [74, с. 210]. Адміністративний договір – це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права й обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері, укладається на підставі закону [89]. Галузь газовидобування не є винятком.

Прикладом адміністративно-правового договору в галузі охорони надр є угода про розподіл продукції. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» в ч. 1 ст. 4 установлює, що, відповідно до цієї угоди, одна сторона – Україна – доручає іншій стороні – інвестору – на визначений строк проведення пошуку, розвідки та видобування корисних копалин на визначеній ділянці (ділянках) надр і ведення пов'язаних з угодою робіт, а інвестор зобов'язується виконати доручені роботи за власний рахунок і на свій ризик з подальшою компенсацією витрат й отриманням плати (винагороди) у вигляді частини прибуткової продукції. Істотними є вимоги, передбачені п. 26 ст. 8 Закону України «Про угоди про розподіл продукції», щодо раціонального й комплексного використання та охорони надр і довкілля. Однією зі сторін цієї угоди завжди є орган влади – Кабінет Міністрів України, що представляє інтереси держави [111, с. 408].

Для реалізації повноважень щодо вирішення питань з організації укладення та виконання угод про розподіл продукції Кабінет Міністрів України

утворює постійну міжвідомчу комісію (далі – Міжвідомча комісія) у складі представників державних органів, органів місцевого самоврядування, народних депутатів України. Робочим органом Міжвідомчої комісії є центральний орган виконавчої влади в галузі розвідки й використання надр. Отже, ідеться про наявність обов'язкової ознаки – владного суб'єкта. Іншою стороною, тобто інвесторами, можуть бути громадяни України, іноземці, особи без громадянства, юридичні особи України або інших держав, об'єднання юридичних осіб, створені в Україні чи за її межами, які мають відповідні матеріально-технологічні й економічні можливості або відповідну кваліфікацію для користування надрами, що підтверджено документами, виданими згідно із законами (процедурами) країни інвестора [111, с. 408].

Також Міненерговугілля відповідає за забезпечення укладення з операторами (орендарями) договорів оренди газорозподільних систем або їх складових. Створення безпечних і безаварійних умов експлуатації газорозподільних систем оператором майна (за примірним договором експлуатації) та повна відповідальність за безпечну оренду майна орендарем (згідно з типовим договором оренди) – це ключові положення зазначених договорів. У разі виникнення аварій орендодавець майна зобов'язаний брати участь у роботі відповідних комісій з розслідування обставин і причин аварії або нещасного випадку, які виникли в процесі використання майна [195].

Адміністративний договір як форма адміністративної діяльності публічної адміністрації в досліджуваній галузі – це спосіб упорядкування основоположних засад, з одного боку, екологічно збалансованого, раціонального та доступного надрокористування, а з іншого – повноцінного розвитку газовидобувної галузі, що здійснюється на договірних засадах і передбачає чітко сформовану мету.

Проведення організаційних заходів з упорядкування та узгодження діянь суб'єктів й об'єктів органів виконавчої влади, державного управління – це найважливіша повсякденна діяльність, що має забезпечити їх ефективну діяльність у межах предметів відання, в обсязі їх повноважень і в порядку,

передбаченому законом [203, с. 185]. Такі заходи проводять систематично з метою забезпечення чіткої та ефективної роботи. Хоча організаційні заходи не є правовими, вони мають ґрунтуватися на певних правових актів, а правові форми часто реалізують саме за допомогою організаційних заходів і матеріально-технічних операцій. Другою неправовою формою управлінської діяльності є здійснення матеріально-технічних операцій. Вони мають допоміжний [132, с. 114] або забезпечувальний характер [21, с. 13] у процесі організації управлінської діяльності. Саме ці форми управління створюють умови, за яких можливе використання інших форм управлінської діяльності. До них належать фінансування певних заходів, ведення діловодства, реєстрацію пропозицій, скарг і заяв громадян, складання звітів, робота з інформацією, з комп'ютерною технологією тощо [74, с. 208]. Наприклад, захід «Досягнення цілей газовидобутку до 2020 року. Чи всі можливості використано?» проводив Комітет Верховної Ради України з питань паливно-енергетичного комплексу, ядерної політики та ядерної безпеки за сприяння Уряду Великої Британії, основною метою якого було обговорення стратегічних завдань для газовидобувного сектору, Кодексу про надра та визначення кроків, які потрібно здійснити для покращення управління природними ресурсами. До участі в роботі круглого столу було запрошено депутатів профільних комітетів Верховної Ради України, представників Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства екології та природних ресурсів, Держгеонадр, Посольства Великої Британії в Україні, публічного акціонерного товариства «Укргазвидобування», громад видобувних регіонів, профільних неурядових організацій та провідних ЗМІ [101].

Здійснення організаційних дій та матеріально-технічних операцій – це допоміжні форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, що є чинниками для належного застосування інших, вагоміших форм.

Отже, викладене спонукає до логічного висновку: форми адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України є основним

інструментом, що застосовують останні з метою якісного виконання покладених на окремо взятого суб'єкта повноважень, вони створюють підстави для застосування відповідних методів.

Методи, як і форми, є досить різноманітними. Термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Методами будь-якої діяльності варто вважати способи, прийоми, засоби, які використовують для досягнення поставленої мети й становлять зміст цієї діяльності [94, с. 180; 190, с. 137].

Методами діяльності органів публічної влади є конкретні прийоми та способи організації роботи й безпосереднього функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування [208]. Методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це сукупність засобів, способів здійснення функцій суб'єкта публічної адміністрації, впливу суб'єктів публічної адміністрації на об'єкти публічної діяльності [93; 104]. Також висловлено думку, що методами публічного адміністрування є певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [104; 115, с. 101; 178, с. 106]. Тобто для позначення варіацій елементів реалізації функцій суб'єкта владного впливу використовують категорію методів адміністративної діяльності конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Для того щоб сформулювати відповідне визначення з конкретним суб'єктом, слід урахувати його особливості та сферу впливу [103, с. 95].

Методам властиві такі риси: 1) виражають зв'язок суб'єкта адміністративної діяльності з об'єктом цієї діяльності; 2) є засобами здійснення керівного впливу суб'єкта на об'єкт управління, засобами упорядкування, організації процесів, що відбуваються у сфері адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, прийомами, за допомогою яких досягають певних цілей діяльності; 3) становлять найактивніший елемент в адміністративній діяльності суб'єкта; 4) мають альтернативний характер [192, с. 112]. Методи доповнюють один одного, тому що кожному з них властивий засіб реалізації загальних цілей адміністративної діяльності [116, с. 67].

Правильне трактування єдності та взаємного зв'язку методів адміністративної діяльності, їх класифікація важливі для пізнання сутності й умов ефективнішого їх застосування [44, с. 235].

У науковій літературі методи державного управління поділяють залежно від ступеня використання юридичної обов'язковості повноважень суб'єкта управління – переконання, заохочення, примус; від ступеня врахування інтересів і варіантів поведінки об'єктів управління – прямий і непрямий вплив; нагляд, регулювання, керівництво тощо [78, с. 333]. Залежно від того, на кого спрямовано управлінський вплив, методи, які використовують публічні суб'єкти владного впливу, поділяють на внутрішні організаційні та зовнішні [74, с. 210].

Саме тому, на нашу думку, методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це конкретні вияви реалізації владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації у вигляді системи реалізаційних, контрольно-наглядових і примусових заходів, основним спрямуванням яких є виконання приписів адміністративних норм, установлених розпорядчою чи договірною формою комунікативної взаємодії як уповноважених суб'єктів публічного адміністрування газовидобувної галузі України між собою, так й окремо учасників адміністративно-правових відносин у її межах.

Тому найдоречнішим видається розгляд саме публічно-владних методів адміністративної діяльності аналізованої публічної адміністрації, до яких належать: 1) реалізація індивідуальних і колективних актів; 2) контроль та нагляд; 3) адміністративний примус [76].

Розпочнемо з реалізації індивідуальних і колективних актів. Суб'єкти публічного адміністрування, приймаючи певний нормативно-правовий акт, уповноважують виконавців реалізувати його приписи в спосіб, визначений його межами, наділяючи останніх варіаціями адміністративних дій, які зрештою мають забезпечити досягнення завдань, для яких цей акт було ухвалено. Тобто

реалізація індивідуальних і колективних актів означає виконання конкретним суб'єктом окремого зобов'язання.

Наприклад, заходами щодо реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України є розроблення та подання Кабінету Міністрів України проектів постанов про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615, у частині вдосконалення порядку й стягнення плати за надання спеціальних дозволів на користування надрами, а також запровадження електронної системи подання документів з використанням електронного цифрового підпису [167]. Такі зобов'язання Кабінет Міністрів України поклав на Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство економічного розвитку України та Державну службу геології та надр України.

Проведення аукціону на отримання спеціальних дозволів на користування надрами або конкурсу на укладення угод про розподіл продукції, а також проведення відкритих аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування ділянками надр покладено на Міністерство енергетики та вугільної промисловості України та Державну службу геології та надр України [167].

Фіскальним органам дано вказівку щодо опрацювання та подання Кабінетові Міністрів України законопроекту про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ведення обліку витрат на розвідку запасів корисних копалин, а також обліку податкових зобов'язань стосовно внесення рентної плати за користування надрами перед бюджетами органів місцевого самоврядування [167].

Реалізація індивідуальних і колективних актів як метод діяльності публічної адміністрації в аналізованій галузі є фактичними адміністративними діями – розробити, подати, провести, отримати, запровадити, опрацювати, проконтролювати, налагодити, організувати, забезпечити, укласти,

удосконалити, розподілити тощо, що мають чітко сформульований бажаний результат з їх виконання.

Коли йдеться про контроль і нагляд, слід зазначити, що принципове розмежування цих понять у контексті державно-правової діяльності вчені-юристи зазвичай не здійснюють або не акцентують на цьому увагу. Про відмінність контролю від нагляду йдеться лише за умови, якщо наглядовим органом вважають тільки прокуратуру [48, с. 32; 117].

Проблеми раціонального й ефективного використання надр, зниження рівня навантаження на довкілля, а також важливість упровадження в Україні міжнародних стандартів екологічного управління на підприємствах видобувної галузі (ISO 14000) вимагають удосконалення таких правових засобів охорони надр країни, як екологічний контроль і нагляд у цій сфері, від яких залежить забезпечення екологічних інтересів не тільки окремих суб'єктів господарювання, а й суспільства загалом. Це найважливіші функції держави у сфері охорони надр, що водночас забезпечують право кожного на безпечне для життя і здоров'я довкілля й на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди, що передбачено ст. 50 Конституції України. Прогалини в законодавстві, яке регулює контрольні й наглядові функції відповідних органів гірничого контролю та нагляду, його суперечливість породжують недоліки в діяльності органів контролю щодо забезпечення екологічної безпеки. Належна регламентація контрольної та наглядової діяльності у сфері охорони надр може стати запорукою додержання норм екологічного права, збалансувати відносини між суб'єктом та об'єктом контролю або нагляду [186, с. 4].

Здебільшого контроль прийнято розглядати як основний засіб забезпечення законності та дисципліни в державному управлінні. Контроль – одна з найважливіших функцій, яка дає змогу порівняти фактичний стан у певній галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявити недоліки та помилки в роботі, запобігти їм; оцінити відповідність здійснення інших функцій управління поставленим завданням [33, с. 120; 118].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року № 1264-XII [163] визначає, що державний контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів здійснює центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику щодо державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів. Нагляд припускає контроль, а контроль припускає нагляд, що зазначено як у низці нормативно-правових актів, та і в переважній більшості наукових праць [186, с. 33].

Крім того, цей нормативно-правовий акт установлює загальні засади здійснення екологічного контролю, визначає положення про дотримання вимог, норм і нормативів екологічної безпеки, а саме: нормативи гранично допустимих концентрацій забруднювальних речовин у навколишньому природному середовищі та рівні шкідливих фізичних і біологічних впливів на навколишнє природне середовище [33, с. 120; 163].

Законодавство України в царині охорони надр передбачає проведення державного геологічного контролю й державного гірничого нагляду. Характер співвідношення, постійна взаємодія нагляду й контролю полягають у взаємопов'язаних правах та обов'язках, які мають точно кореспондувати. Згідно зі ст. 7-1 Закону України «Про державну геологічну службу» від 4 листопада 1999 року № 1216-XIV, державний контроль за веденням робіт з геологічного вивчення, раціонального й ефективного використання надр проваджує центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в досліджуваній сфері [150; 186, с. 35]. Водночас державний нагляд і контроль за діяльністю, пов'язаною з об'єктами підвищеної небезпеки, що провадять відповідно до умов угоди про розподіл продукції в межах території виключної (морської) економічної зони України та на континентальному шельфі, здійснюють з урахуванням особливостей, передбачених Законом

України «Про угоди про розподіл продукції», та умов відповідної угоди про розподіл продукції [33, с. 120; 162].

Фактично державний контроль у сфері надрокористування здійснюють за геологічним вивченням надр – раціональним використанням надр; охороною надр. Державний нагляд у сфері надрокористування здійснюють за дотриманням правил проведення геологічних і маркшейдерських робіт під час розроблення родовищ корисних копалин; обґрунтованістю та своєчасністю здійснення заходів, які гарантують безпеку людей, захист майна й навколишнього природного середовища, гірничих виробок і свердловин від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; дотриманням установленого законодавством та нормативно-правовими актами про надра порядку ліквідації і консервації гірничодобувних об'єктів або їх ділянок, а також окремих гірничих виробок та свердловин тощо [112, с. 87].

Міністерство енергетики та вугільної промисловості України здійснює нагляд (контроль) за реалізацією інвестиційних проектів, а Національна комісія, що вчинює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, здійснює контроль за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг, зокрема діяльності з транспортування, розподілу, зберігання (закачування, відбору), надання послуг установки LNG, постачання природного газу.

У Державній службі геології та надр України функціонує Департамент державного геологічного контролю, до якого структурно належать: відділ контролю за геологічним вивченням та використанням надр, центральний міжрегіональний відділ, східний міжрегіональний відділ, західний міжрегіональний відділ, південний міжрегіональний відділ, північний міжрегіональний відділ, азово-чорноморський міжрегіональний відділ [187].

До 31 грудня 2018 року було встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Наприклад, протягом 2017 року проводили позапланові перевірки надрокористувачів з

підстав, визначених ст. 3 Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; перевірки виконання державних програм геологорозвідувальних робіт, геологічних завдань і замовлень. Загалом 2017 року цей Департамент здійснив 62 позапланові перевірки надрокористувачів [66].

Відділ контролю за геологічним вивченням і використанням надр за 2017 рік здійснив лише одну позапланову перевірку геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема ДПР-родовищ, із подальшим видобуванням нафти, газу (промислова розробка родовищ) [66]. Звіт за 2018 рік офіційно не оприлюднено.

Державна служба геології та надр України також здійснює державний контроль за обліком видобування газу й супутніх компонентів; контролює додержання користувачами нафтогазоносних надр умов дозволів на введення родовища або окремого покладу газу в дослідно-промислову та промислову розробку.

Таким чином, нагляд (контроль) як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це система планових і позапланових заходів перевірки: а) діяльності надрокористувачів з метою встановлення її відповідності нормам гірничого та природоресурсного законодавства із залученням в установленому порядку вчених, фахівців і спеціально уповноважених учасників; б) інвестиційного клімату й умов його стабілізації, зокрема шляхом втручання в окремі договірні зобов'язання; в) дотримання умов постачання, зберігання та реалізації газу і продуктів його переробки суб'єктами господарювання.

Наслідки контрольно-наглядових заходів є підставою для застосування заходів адміністративного примусу до надрокористувачів та суб'єктів господарювання, а в окремих випадках – і до суб'єктів публічного адміністрування. У юридичній літературі його трактують як систему «засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних

відносин у межах закону, забезпечення правопорядку і законності» [21, с. 160], «припинення та попередження правопорушень, притягнення до відповідальності правопорушників» [40, с. 68–69].

Держава загалом зацікавлена в тому, щоб кількість випадків застосування адміністративного примусу була меншою, щоб позитивного варіанту державного управління досягали без використання примусових заходів. Однак у практиці діяльності органів виконавчої влади непоодинокими є випадки, коли належний перебіг суспільних відносин неможливо забезпечити без адміністративного примусу з боку компетентних державних органів [185, с. 301].

Законодавство про надра передбачає дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну відповідальність за вчинення правопорушення. Відповідальність за порушення законодавства про надра несуть особи, винні в самовільному користуванні надрами; порушенні норм, правил і вимог щодо проведення робіт з геологічного вивчення надр; вибіркового виробленні багатих ділянок родовищ, що призводить до наднормативних втрат запасів корисних копалин; наднормативних втратах і погіршенні якості корисних копалин під час їхнього видобування; пошкодженнях родовищ корисних копалин, які виключають повністю або суттєво обмежують можливість їхньої подальшої експлуатації; порушенні встановленого порядку забудови площ залягання корисних копалин; невиконанні правил охорони надр і вимог щодо безпеки людей, майна й навколишнього природного середовища від шкідливого впливу робіт, пов'язаних із користуванням надрами; знищенні або пошкодженні геологічних об'єктів, що становлять особливу наукову та культурну цінність, спостережних режимних свердловин, а також маркшейдерських і геодезичних знаків; незаконному знищенні маркшейдерської або геологічної документації, а також дублікатів проб корисних копалин, необхідних для подальшого геологічного вивчення надр і розробки родовищ; невиконанні вимог щодо приведення гірничих виробок та свердловин, які ліквідовано або законсервовано, у стан,

який гарантує безпеку людей, а також вимог щодо збереження родовищ, гірничих виробок і свердловин на час консервації. Однак у законодавчих актах України може бути встановлено відповідальність і за інші порушення законодавства про надра [57, с. 183].

В аналізованій сфері, крім притягнення до відповідальності, застосовують такі заходи впливу, як обмеження, тимчасова заборона (зупинення) або припинення користування надрами. У разі порушення вимог чинного законодавства користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено компетентними органами виконавчої влади в порядку, установленому законодавством України (Кодекс України від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР «Про надра») [90; 185, с. 302].

Отже, адміністративний примус як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це спеціальний різновид впливу на свідомість надрокористувачів і суб'єктів господарювання, що полягає в понесенні ними відповідальності за порушення норм гірничого, природоресурсного й інших актів законодавства, які були виявлені під час проведення відповідного нагляду (контролю) та завдали шкоди природним, суспільним чи державним благам.

На підставі викладеного можна сформулювати такі висновки щодо основних форм і методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України:

- реалізацію публічного адміністрування газовидобувної галузі України здійснюють конкретні суб'єкти, які діють відповідно до встановлених правил, застосовуючи весь доступний арсенал владного впливу;

- основними інструментами, якими послуговується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми й методи їх адміністративної діяльності, хоча щодо цього твердження в адміністративній науці є декілька протилежних думок. На наше переконання, крім форм публічного адміністрування, до категорії інструментів діяльності публічної адміністрації належать і відповідні методи її реалізації;

– формами адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України слід вважати способи нормативного закріплення та подальшої реалізації регульовального, розпорядчого й сервісного впливу уповноважених суб'єктів на спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надрокористувачів, споживачів і представників, що реалізують публічне адміністрування досліджуваної галузі, з метою їх урегулювання;

– згідно з нашим тлумаченням, «форма» є способом, а тому публічна адміністрація в досліджуваній галузі користується такими її різновидами:

1) видання актів різної юридичної сили – є однією з основних форм адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Зазначене зумовлено тим, що кожна дія або бездіяльність уповноважених суб'єктів має бути фіксованою, адміністративно закріпленою. Процес здійснення такої діяльності є поетапним і стосується створення нових норм або доповнення вже наявних. В аналізованій сфері такими повноваженнями наділено численні суб'єктні утворення, і коло їх об'єктного впливу є досить різноманітним – від установлення засад державної політики розвитку енергетичного господарства країни до видання індивідуальних актів;

2) адміністративний договір як форма адміністративної діяльності публічної адміністрації в досліджуваній галузі – це спосіб упорядкування основоположних засад, з одного боку, екологічно збалансованого, раціонального та доступного надрокористування, а з іншого – повноцінного розвитку газовидобувної галузі, що здійснюється на договірних засадах і передбачає чітко сформовану мету;

3) здійснення організаційних дій та матеріально-технічних операцій – допоміжні форми адміністративної діяльності публічної адміністрації та чинники для належного застосування інших, вагоміших форм;

– методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це

конкретні вияви реалізації владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації у вигляді системи реалізаційних, контрольно-наглядових і примусових заходів, основним спрямуванням яких є виконання приписів адміністративних норм, установлених розпорядчою чи договірною формою комунікативної взаємодії як уповноважених суб'єктів публічного адміністрування газовидобувної галузі України між собою, так й учасників адміністративно-правових відносин у її межах;

– серед публічно-владних методів адміністративної діяльності публічної адміністрації найвагомішими є:

1) реалізація індивідуальних і колективних актів: суб'єкти публічного адміністрування, ухвалюючи певний нормативно-правовий акт, уповноважують виконавців реалізувати його приписи в спосіб, визначений його межами, наділяючи останніх варіаціями адміністративних дій, які зрештою мають забезпечити досягнення завдань, для яких цей акт було ухвалено. Тобто реалізація індивідуальних і колективних актів передбачає виконання конкретним суб'єктом окремого зобов'язання. Як метод діяльності публічної адміністрації в аналізованій галузі – це адміністративні дії: розробити, подати, провести, отримати, запровадити, опрацювати, проконтролювати, налагодити, організувати, забезпечити, укласти, удосконалити, розподілити тощо, що мають чітко сформульований бажаний результат з їх виконання;

2) нагляд (контроль) як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це система планових і позапланових заходів перевірки: а) діяльності надрокористувачів з метою встановлення її відповідності нормам гірничого та природоресурсного законодавства із залученням в установленому порядку вчених, фахівців і спеціально вповноважених учасників; б) інвестиційного клімату й умов його стабілізації, зокрема шляхом втручання в окремі договірні зобов'язання; в) дотримання умов постачання, зберігання та реалізації газу й продуктів його переробки суб'єктами господарювання. Наслідки контрольно-наглядових заходів є підставою для застосування заходів адміністративного примусу до

надрокористувачів та суб'єктів господарювання, а в окремих випадках – і до суб'єктів публічного адміністрування;

3) адміністративний примус як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це спеціальний різновид впливу на свідомість надрокористувачів та суб'єктів господарювання, що полягає в понесенні ними відповідальності за порушення норм гірничого, природоресурсного й інших актів законодавства, які були виявлені під час проведення відповідного нагляду (контролю) та завдали шкоди природним, суспільним чи державним благам.

Отже, форми адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України є основним інструментом, який вона застосовує з метою якісного виконання покладених на окремо взятого суб'єкта повноважень і створює підстави для застосування відповідних методів. Вони взаємозалежні та доповнюють один одного, оскільки мають спільну мету – довести публічне адміністрування до логічного продовження або завершення, утілюючи реалізаційні дії щодо забезпечення енергетичної безпеки та незалежності країни доступним сукупним арсеналом заходів і засобів впливу.

2.3. Адміністративні послуги, що надаються публічною адміністрацією в газовидобувній галузі України

У сучасних умовах фізична чи юридична особа щільно спілкується з органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами задля вирішення особистих чи корпоративних питань щодо реалізації прав, свобод і законних інтересів, установлених та закріплених Конституцією й законами України. Таке спілкування, урегульоване відповідними нормами права, набуває якості публічних, управлінських правовідносин, що реалізуються в процесі діяльності органів публічної

адміністрації. У юридичній літературі таку діяльність прийнято вважати наданням адміністративних (управлінських) послуг [4, с. 29; 41, с. 95; 47, с. 79].

Основою доктрини адміністративних послуг є концепція служіння держави (влади) людині (суспільству), тому категорія «послуга» має те ж саме навантаження, що й у приватному секторі, – це діяльність щодо задоволення певних потреб особи, яку здійснюють за зверненням цієї особи [189, с. 9].

Однак В. Авер'янов, підтверджуючи правомірність і термінологічну визначеність поняття «послуги» з боку органів виконавчої влади, акцентує увагу на певній недоречності характеристики цих послуг як «управлінських» (чи «адміністративних»). Натомість має йтися не про «владно-організаційний» аспект відповідних дій, а про їх «виконавсько-зобов'язальний» аспект. Учений вважає, що розглядуваний вид діяльності органів виконавчої влади доцільніше визначити як «виконавські послуги» [2, с. 150]. Науковці І. Коліушко і В. Тимощук аргументують використання поняття «адміністративні послуги», стверджуючи, що в широкому значенні поняття управлінських послуг фактично тотожне поняттю «державні послуги», яке фактично охоплює також послуги, за надання яких органи державної влади й органи місцевого самоврядування несуть опосередковану відповідальність, хоча безпосередньо їх не надають (наприклад, медична допомога). Також дослідники зауважують, що управлінська послуга має кінцеву форму індивідуального адміністративного акта і є результатом адміністративного провадження, тому доцільним є використання терміна «адміністративні послуги» [144; 225]. Із цього приводу І. Голосніченко зазначає, що не будь-яка розпорядча діяльність, навіть спрямована на реалізацію прав і свобод громадян, є послугою. Адже вся діяльність органів виконавчої влади, їхніх посадових і службових осіб має призначення забезпечувати права й свободи громадян та інших осіб. Учений визначає управлінську послугу як створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин [42, с. 88; 143, с. 160].

На думку А. Зубка, в умовах сьогодення виникає потреба наукового та законодавчого обґрунтування нового різновиду послуг поряд із публічними й господарськими, як окремого й такого, що своїм змістом охоплює як публічні аспекти її надання (надається уповноваженими органами в межах компетенції, застосовується відповідна процедура тощо), так і наділений власними виконавчими характеристиками (виконання прямого зобов'язання з учинення дій іншому владному суб'єкту, однак не як прямий обов'язок, а у вигляді стороннього допоміжного сегмента реалізації завдань першого). На його переконання, такі послуги слід називати виконавчими, вони мають бути відображені в наукових і законодавчих позиціях [69, с. 167].

У будь-якому разі надання певних послуг суб'єктом владних повноважень є різновидом діяльності останніх, що передбачає задоволення інтересів окремих громадян чи їх об'єднань у визначеній компетенційними спроможностями представника влади галузі чи сфері [103, с. 111].

На підставі викладеного можна простежити таку тенденцію: поняття «послуга» вже укоренилося в наукових поглядах учених як адміністративної науки, так і теорії державного управління, причому одностайності думок щодо сутності її різновидів немає. Цілком виправданою є теза, згідно з якою адміністративні послуги насправді викликають науковий інтерес, що пов'язано як з реформаціями адміністративного поля загалом, так і діяльністю публічних інституцій зокрема. Надання адміністративних послуг публічною адміністрацією зацікавленим особам посідає провідне місце в системі публічного адміністрування будь-якої сфери життєдіяльності суспільства, унаслідок цього становить один з елементів загальної системи впорядкувальних процесів галузі газовидобутку.

Необхідно уточнити, що впродовж тривалого часу поняття й засади надання адміністративних послуг регулювала низка неузгоджених нормативно-правових актів [133, с. 46]. Нині базис аналізованого явища становить Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI [147]. У цьому Законі використано цей термін у такому значенні:

«адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямованого на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону» [147]. Основні новації цього акта полягають у тому, що він забезпечив: законодавчу фіксацію поняття «адміністративні послуги»; визначення умов щодо інформування громадян про адміністративні послуги; встановлення основ для ведення реєстру адміністративних послуг, запровадження єдиного веб-порталу адміністративних послуг; передбачення потреби створення центрів надання адміністративних послуг; утвердження порядку надання «супутніх послуг» – ксерокопіювання, ламінування тощо та заборона органам влади надавати такі супутні послуги [133, с. 47].

Ідентифікувати діяльність органів влади (чи інших суб'єктів) як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які мають адміністративні послуги: 1) адміністративну послугу надають за заявою фізичної або юридичної особи. Тому «втручальна» діяльність адміністративного органу (інспекційні перевірки тощо) не є адміністративною послугою; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи (тобто таких, що можуть бути захищені в судовому порядку). Найтиповішими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо проведення реєстрації (суб'єктів господарювання, транспортних засобів, майнових прав тощо), видання дозволів (ліцензій) тощо; 3) право на отримання особою конкретної адміністративної послуги має визначатися законом. В ідеалі закон має регламентувати й відповідне повноваження (правообов'язок) адміністративного органу, і порядок надання послуги. Також можливим є варіант, коли закон визначає загальні підстави для існування адміністративної послуги, а її «запровадження» залишається на розсуд компетентного органу; 4) адміністративні послуги надають виключно адміністративні органи шляхом реалізації ними владних повноважень. Поняття «адміністративний орган» тут вжито не в статутному, організаційному значенні (такими, наприклад, є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування), а у

функціональному. Тобто органом можна вважати будь-який суб'єкт (зокрема установу, організацію, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування; 5) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за такою послугою [189, с. 9–10].

Отже, адміністративними послугами, що надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, слід вважати сукупність ліцензійних, узгоджувальних, дозвільних та інших сервісних дій суб'єктів, повноваження яких безпосередньо чи опосередковано спрямовані на врегулювання відносин у сфері газовидобування, основним спрямуванням яких є забезпечення права надрокористувачів на отримання законних чи договірних благ, що забезпечують можливість реалізації останніми провадження господарської та суміжної до неї діяльності.

В аналізованій сфері для провадження надрокористувачами газовидобутку обов'язковими є певні етапи, що умовно можна сформулювати так:

- 1) отримання дозвільних документів на користування надрами;
- 2) проведення сейсмічних робіт;
- 3) інтерпретація дослідження (визначення карти з умовними пустотами);
- 4) здійснення розвідувального буріння;
- 5) отримання промислового припливу газу (введення свердловин в експлуатацію);
- 6) затвердження запасів родовища;
- 7) затвердження проекту розробки родовища;
- 8) очищення газу (технічна дія, щоб газ відповідав державним стандартам);

9) укладання договору про транспортування та зберігання газу з акціонерним товариством «Укртрансгаз»;

10) отримання ліцензій на постачання газу;

11) реалізація газу шляхом продажу.

Різновидами адміністративних послуг, що надає публічна адміністрація в галузі газовидобутку, є: надання дозвільних документів на користування надрами; затвердження запасів родовища та проекту його розробки; отримання ліцензій на постачання газу. Спробуймо висвітлити це питання детальніше.

Згідно з Кодексом України «Про надра», надра в нашій державі знаходяться у власності народу й доступні виключно для користування ними. Документом, який може реалізувати таке право для фізичної чи юридичної особи, є Спеціальний дозвіл на користування надрами, рішення про видання якого ухвалює комісія Державної служби геології та надр України. Облік виданих дозволів здійснює державне науково-виробниче підприємство «Геоінформ України» – організація, що здійснює збирання, аналіз, зберігання, видання для користування інформації, отриманої внаслідок геологічного вивчення надр і їх використання [182].

Кабінет Міністрів України 25 квітня 2018 року ухвалив постанову № 333 «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 594 і 615», яка набула чинності 8 червня 2018 року, за винятком окремих положень, які набувають чинності 1 січня та 8 червня 2019 року. Постанова покращує режим користування надрами, відіграє важливу роль для зростання обсягів видобутку корисних копалин в Україні. Зокрема, удосконалено: а) порядок проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами; б) регулювання дозволів на користування надрами, передбачених постановами Кабінету Міністрів України № 594 та № 615 від 30 травня 2011 року [25].

Державна служба геології та надр України уповноважена надавати спеціальний дозвіл на користування надрами як за результатами продажу на

аукціоні, так і без проведення аукціону [153]. Так, цей суб'єкт відповідальний за надання спеціальних дозволів:

1) без проведення аукціону: а) на користування надрами з метою видобування корисних копалин, що здійснюється протягом 20 робочих днів після сплати в повному обсязі збору за надання такого дозволу [124]; б) на користування надрами з метою геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти й газу (промислова розробка родовищ) – відповідне рішення приймають протягом 30 календарних днів після отримання всіх погоджень, передбачених п. 9 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615 [125]; в) на користування надрами з метою будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод – відповідне рішення приймають у строки та за умов, як і в попередній послугі [126];

2) на користування надрами за результатами продажу на аукціоні, який надають відповідно до Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 липня 2013 року № 594 [127].

Адміністративний збір за надання таких послуг без проведення аукціону справляють у розмірі, який розраховують на підставі початкової ціни продажу такого доходу на аукціоні відповідно до Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 року № 1374 [124–126]. Водночас розмір плати за надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні визначають за

результатами його проведення. Однак його початкову ціну продажу розраховує організатор аукціону відповідно до тієї самої Методики [127].

Наприклад, для отримання дозвільних документів на користування надрами з метою геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки, геологічного вивчення нафтогазоносних надр, дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти й газу (промислова розробка родовищ) заявник подає заяву разом з документами, зазначеними в додатку 1 до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615. Разом із заявою подають дві копії заяви та доданих до неї документів. У заяві зазначають назву й місце розташування ділянки надр, вид корисних копалин, відомості про заявника (найменування, місцезнаходження, код згідно з Єдиним державним реєстром підприємств та організацій України юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, реєстраційний номер облікової картки платника податків фізичної особи-підприємця чи серія та номер паспорта такої особи (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовляються від ухвалення реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний орган Державної фіскальної служби України і мають відмітку у паспорті), інформація для здійснення зв'язку із заявником (номер телефону, адреса електронної пошти), а також підстава для надання дозволу. Заяву й додані до неї документи подають з прошитими та пронумерованими сторінками, описом доданих документів, засвідченим підписом уповноваженої особи претендента. Заяву засвідчують підписом уповноваженої особи претендента із зазначенням дати та вихідного номера [125].

Для отримання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні претендент подає у строк і за адресою, зазначеними в оголошенні, належно засвідчені підписом уповноваженої особи претендента документи. Заяву про намір взяти участь в аукціоні подають у двох примірниках із зазначенням дати та вихідного номера. У заяві роблять відмітку

«Заява про участь в аукціоні з продажу спеціального дозволу на користування надрами». Подання претендентом заяви про участь в аукціоні свідчить про його згоду з умовами проведення аукціону [127].

Дозвіл надають на строк, визначений заявником, проте не більше ніж на:

- 1) п'ять років – на геологічне вивчення родовищ корисних копалини і геологічне вивчення, зокрема дослідно-промислому розробку родовищ корисних копалини загальнодержавного значення;
- 2) 10 років – на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислому розробку родовищ нафти й газу, в межах континентального шельфу і виняткової (морської) економічної зони України;
- 3) 20 років – на видобуток корисних копалин;
- 4) 30 років – на видобуток нафти і газу в межах континентального шельфу й виняткової (морської) економічної зони України;
- 5) строк дії окремих дозволів на геологічне вивчення нафтогазоносних надр і видобутку нафти й газу (промислова розробка родовищ), проте не більше ніж на 20 років на суші та не більше ніж на 30 років на континентальному шельфі й у межах виняткової (морської) економічної зони України – на геологічне вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислому розробку родовищ з подальшим видобутком нафти і газу (промислова розробка родовищ). Строк геологічного вивчення нафтогазоносних надр не може перевищувати 10 років;
- 6) 50 років – на будівництво й експлуатацію підземних сховищ нафти або газу; строк дії відповідної угоди про розділ продукції – на виконання угод про розділ продукції [53].

Окремо слід зазначити і про такий різновид адміністративних послуг у досліджуваний сфері, як вторинні, тобто ті, що слугують для продовження строку дії деяких спеціальних дозволів. Ідеться безпосередньо про продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою: а) видобування корисних копалин; б) будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання газу; в) геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр,

зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ).

Рішення про продовження строку дії дозволу приймає орган з питань надання дозволу протягом 45 днів після надходження документів у повному обсязі. Надання примірника дозволу, строк дії якого продовжено, здійснюють протягом 20 робочих днів після ухвалення рішення. Розмір збору визначають згідно з додатком 2 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 615 [170–172].

Ухвалення рішень щодо кількості, якості та ступеня вивченості запасів розвіданих родовищ корисних копалин і стану підготовленості їх до промислового освоєння є різновидом адміністративної послуги, яку надає Державна комісія України по запасах корисних копалин. Однак фактично як адміністративна послуга ця діяльність нормативного закріплення не має.

Крім виключно ліцензійних, Державна служба геології та надр України вповноважена на надання інших послуг у досліджуваних галузі – узгоджувальних, зокрема: а) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу: в дослідно-промислову розробку; б) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти і газу: у промислову розробку. Такі послуги здійснюються безоплатно в місячний строк з дати надходження до Міністерства енергетики та вугільної промисловості документів. Для отримання послуги потрібна заява користувача нафтогазоносними надрами; проект дослідно-промислової розробки й облаштування родовища (покладу); інвестиційний проект (програма), підготовлений і затверджений у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Результат надання – відповідний наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості [197].

Таким чином, для проведення розвідувальних робіт надрокористувач має отримати спеціальний дозвіл на користування надрами (ліцензія). Для цього законодавець передбачив два шляхи: 1) за допомогою аукціону; 2) на підставі

угоди про розподіл продукції. Конкурс на укладення угоди про розподіл продукції щодо окремої ділянки надр проводять під егідою Кабінету Міністрів України. Також необхідно узгодити дозвіл з відповідними місцевими (обласними) радами. Угоду укладають щодо великих ділянок, вона є довготривалою, стосовно неї застосовують особливий режим оподаткування. Детальніше це питання висвітлено в спеціалізованому законодавстві.

У досліджуваній галузі адміністративні послуги з постачання газу надає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг.

Нормативними актами, що регулюють це ліцензування, є: закони України «Про національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про ринок природного газу», «Про нафту і газ»; Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, затверджені постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 16 лютого 2017 року № 202; Ліцензійні умови провадження господарської діяльності на ринку природного газу, затверджені постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 16 лютого 2017 року № 201 [30].

Видами діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та «Про ринок природного газу», є такі: транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом; постачання природного газу; розподіл природного газу; транспортування природного газу; зберігання (закачування, відбір) природного газу [30].

Наприклад, для видання ліцензії на право провадження господарської діяльності з постачання природного газу потрібно подати заяву про отримання ліцензії з постачання природного газу, надати відомості про засоби провадження господарської діяльності з постачання природного газу та

здійснити опис документів, що додають до заяви. Крім того, потрібна копія паспорта керівника одержувача ліцензії (або довіреної особи) з відміткою органу державної податкової служби про повідомлення про відмову через свої релігійні переконання від ухвалення реєстраційного номера облікової картки платника податків (подають тільки фізичні особи-підприємці, які через свої релігійні переконання відмовляються від ухвалення реєстраційного номера облікової картки платника податків і повідомили про це відповідний орган державної податкової служби). За видання ліцензії справляють разову плату в розмірі одного прожиткового мінімуму, відповідно до розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день ухвалення органом ліцензування рішення про видання ліцензії, а рішення приймають протягом десяти робочих днів з дня одержання органом ліцензування заяви про отримання ліцензії [28].

Слід зазначити про таку адміністративну послугу, як видання ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою сировою українського походження та газу природного в газоподібному стані українського походження за зовнішньоекономічними контрактами (договорами).

Зокрема, ліцензування експорту нафти сирової українського походження було передбачено нормами Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню та обсягів квот у 2009 році» від 27 грудня 2008 року. У додатку 8 до цієї Постанови йдеться про те, що ліцензії видають за погодженням з Міністерством палива та енергетики України [200, с. 250]. Цей суб'єкт здійснював моніторинг ситуації на ринку газу, нафти і нафтопродуктів, складає фактичні й прогнольні баланси та за умови достатнього забезпечення цими ресурсами внутрішнього ринку надавав погодження для видання ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою та природним газом українського походження суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності [9].

Ліцензування та квотування експортних операцій з нафтою українського походження використовували до 2013 року включно, про що свідчать щорічні

постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджували перелік відповідних товарів. Утім з 2014 року і донині такі експортні операції не підлягають ані квотуванню, ані ліцензуванню, що впливає зі змісту відповідних постанов Кабінету Міністрів України. Жодних позитивних зрушень у забезпеченні збалансування внутрішнього ринку газу не відбулося. Навпаки, залежність України від імпорту вуглеводневих ресурсів залишається досить істотною [200, с. 251].

Зазначене дає підстави для висновків щодо аналізу адміністративних послуг, які надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України:

- поняття «послуга» вже вкоренилося в наукових поглядах учених як адміністративної науки, так і теорії державного управління, причому однастайності думок щодо сутності її різновидів у цій сфері немає;

- адміністративні послуги насправді викликають науковий інтерес, що пов'язано як з реформаціями адміністративного поля загалом, так і діяльністю публічних інституцій зокрема. Надання адміністративних послуг публічною адміністрацією зацікавленим особам посідає провідне місце в системі публічного адміністрування будь-якої сфери життєдіяльності суспільства і, як наслідок, становить один з елементів загальної системи впорядкувальних процесів галузі газовидобутку;

- в аналізованій галузі для провадження надрокористувачами газовидобутку обов'язковими є певні етапи, які умовно можна сформулювати так: 1) отримання дозвільних документів на користування надрами; 2) проведення сейсмічних робіт; 3) інтерпретація дослідження (визначення карти з умовними пустотами); 4) здійснення розвідувального буріння; 5) отримання промислового припливу газу (уведення свердловин в експлуатацію); 6) затвердження запасів родовища; 7) затвердження проекту розробки родовища; 8) очищення газу (технічна дія, щоб газ відповідав державним стандартам); 9) укладання договору про транспортування та зберігання газу з акціонерним товариством «Укртрансгаз»; 10) отримання ліцензій на постачання газу; 11) реалізація газу шляхом продажу;

– адміністративними послугами, що надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, слід вважати сукупність ліцензійних, узгоджувальних, дозвільних та інших сервісних дій суб'єктів, повноваження яких безпосередньо чи опосередковано спрямовані на врегулювання відносин у сфері газовидобування, основним спрямуванням яких є забезпечення права надрокористувачів на отримання законних чи договірних благ, що забезпечують можливість реалізації останніми провадження господарської та суміжної до неї діяльності;

– різновидами адміністративних послуг, що надає публічна адміністрація в галузі газовидобутку, є: надання дозвільних документів на користування надрами; затвердження запасів родовища та проекту його розробки; отримання ліцензій на постачання газу.

– для отримання спеціального дозволу на користування надрами законодавець передбачив два шляхи: 1) за допомогою аукціону; 2) на підставі угоди про розподіл продукції. Зокрема, конкурс на укладення угоди про розподіл продукції щодо окремої ділянки надр проводять під егідою Кабінету Міністрів України. Також необхідно узгоджувати дозвіл з відповідними місцевими (обласними) радами. Угоду укладають щодо великих ділянок, вона є довготривалою, стосовно неї застосовують особливий режим оподаткування. Детальніше це питання висвітлено в спеціалізованому законодавстві;

– Державна служба геології та надр України вповноважена на надання спеціального дозволу на користування надрами: 1) без проведення аукціону; а) на користування надрами з метою видобування корисних копалин; б) на користування надрами з метою геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти й газу (промислова розробка родовищ); в) на користування надрами з метою будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема

споруд для підземного зберігання газу; 2) на користування надрами за результатами продажу на аукціоні;

– Державна служба геології та надр України надає вторинні адміністративні послуги, тобто ті, що слугують для продовження строку дії деяких спеціальних дозволів. Ідеться про продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою: а) видобування корисних копалин; б) будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання газу; в) геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти й газу (промислова розробка родовищ);

– Державна комісія України по запасах корисних копалин відповідальна за надання такої адміністративної послуги, як ухвалення рішень щодо кількості, якості та ступеня вивченості запасів розвіданих родовищ корисних копалин і стану підготовленості їх до промислового освоєння. Як адміністративна послуга ця діяльність нормативного закріплення не має;

– крім виключно ліцензійних, Державна служба геології та надр України вповноважена на надання інших послуг у досліджуваний галузі – узгоджувальних, зокрема: а) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти і газу в дослідно-промислову розробку; б) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу в промислову розробку;

– адміністративні послуги щодо постачання газу надає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (на постачання, розподіл, транспортування, зберігання (закачування, відбір) природного газу);

– таку адміністративну послугу, як видання ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою сировою українського походження та газу природного в газоподібному стані українського походження за

зовнішньоекономічними контрактами (договорами), уже не надають, однак доцільність цієї дії є сумнівною з позиції користі для галузі й економіки країни загалом.

Отже, Державна служба геології та надр України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є основними суб'єктами надання адміністративних послуг у галузі газовидобутку. Різновидами аналізованих послуг є: ліцензійні, дозвільні, узгоджувальні й інші сервісні; первинні (наприклад, отримання ліцензії) та вторинні (наприклад, продовження, переоформлення ліцензії); терміновані (наприклад, спеціальні дозволи на видобування корисних копалин) і безстрокові (наприклад, ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу) тощо.

Висновки до розділу 2

1. Сформульовано визначення поняття публічної адміністрації газовидобувної галузі у вигляді легально сформованої широкої системи суб'єктів, уповноважених нормами адміністративного права здійснювати компетенцію у сфері газовидобування, забезпечувати право українського народу на надра, захищати права й законні інтереси приватних осіб, публічний інтерес держави та суспільства загалом. Основними її функціями є: 1) брати участь у процесі управління суспільством загалом та в аспектах публічного адміністрування галузі газовидобутку; 2) здійснювати управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, надавати в їх межах адміністративно-сервісні послуги.

2. Визначено систему суб'єктного складу публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України через таких представників:

а) загальні – представники управління суспільством: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна служба України з питань праці, Державна фіскальна служба України, Державна служба статистики України, Державне агентство з питань електронного урядування, Антимонопольний комітет, Офіс ефективного регулювання;

б) спеціальні – представники управління нафтогазовою промисловістю, зокрема галуззю газовидобутку, і надання в їх межах адміністративно-сервісних послуг: Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державна служба геології та надр України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» і товариства, що належать до її групи (акціонерні товариства «Укргазвидобування», «Укртрансгаз») та представники Асоціації газовидобувних компаній України.

3. Констатовано, що адміністративна діяльність усіх без винятку представників суб'єктного складу публічної адміністрації в галузі газовидобутку ґрунтується на низці принципів – системі правил, ідей і стандартів, що формують енергетичну безпеку й незалежність країни, є організаційною основою розвитку газовидобувної галузі та окремо порядку реалізації владних, управлінських і сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації.

4. До основних принципів адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації досліджуваної галузі належать такі: а) верховенства права, недискримінаційної участі всіх заінтересованих сторін, прозорості, а також забезпечення соціальних стандартів, подальшого вдосконалення політики

управління; б) принцип «єдиного регіонального офісу»; в) принцип розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; г) імпортного паритету в разі виникнення дефіциту власних запасів; д) принципи корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance) – звід стандартів і норм корпоративного управління; е) принцип ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку й використанні власних паливних ресурсів; ж) принципи державного управління та регулювання; и) безпеки експлуатації об'єктів галузі; к) додержання єдиних державних норм, правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком; л) забезпечення екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі тощо.

5. Встановлено, що реалізацію публічного адміністрування газовидобувної галузі України здійснюють конкретні суб'єкти, які діють відповідно до встановлених правил і застосовуючи весь доступний арсенал владного впливу. Основними інструментами, якими послуговується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми й методи їх адміністративної діяльності, хоча стосовно цього твердження в адміністративній науці є декілька протилежних поглядів. Убачається, що, крім форм публічного адміністрування, до категорії інструментів діяльності публічної адміністрації належать і відповідні методи її реалізації.

6. Сформульовано дефініцію поняття форм адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, яке потлумачено як способи нормативного закріплення та подальшої реалізації регульовального, розпорядчого й сервісного впливу вповноважених суб'єктів на спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надрокористувачів, споживачів і представників, що реалізують публічне адміністрування досліджуваної галузі, з метою їх урегулювання.

7. З'ясовано, що публічна адміністрація в досліджуваній галузі користується такими різновидами форм адміністративної діяльності:

1) видання актів різної юридичної сили, що є однією з основних форм адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Зазначене зумовлено тим, що кожна дія або бездіяльність уповноважених суб'єктів має бути фіксованою, адміністративно закріпленою. Процес здійснення такої діяльності є поетапним, стосується переважно створення нових норм або доповнення вже наявних. В аналізованій сфері такими повноваженнями наділені численні суб'єктні утворення, і коло їхнього об'єктного впливу є досить різноманітним – від установлення засад державної політики розвитку енергетичного господарства країни до видання індивідуальних актів;

2) адміністративний договір як форма адміністративної діяльності публічної адміністрації в досліджуваній галузі – це спосіб упорядкування основоположних засад, з одного боку, екологічно збалансованого, раціонального й доступного надрокористування, а з іншого – повноцінного розвитку газовидобувної галузі, яку здійснюють на договірних засадах, вона передбачає чітко сформовану мету;

3) здійснення організаційних дій і матеріально-технічних операцій є допоміжними формами адміністративної діяльності публічної адміністрації, чинниками для належного застосування інших, вагоміших форм.

8. Запропоновано визначення поняття методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Убачається, що це конкретні вияви реалізації владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації у вигляді системи реалізаційних, контрольно-наглядових і примусових заходів, основним спрямуванням яких є виконання приписів адміністративних норм, установлених розпорядчою чи договірною формою комунікативної взаємодії як уповноважених суб'єктів публічного адміністрування газовидобувної галузі України між собою, так й окремо учасників адміністративно-правових відносин у її межах.

9. Доведено, що серед публічно-владних методів адміністративної діяльності аналізованої публічної адміністрації найвагомішими є:

1) реалізація індивідуальних і колективних актів: суб'єкти публічного адміністрування, приймаючи певний нормативно-правовий акт, уповноважують виконавців реалізувати його приписи в спосіб, визначений його межами, наділяючи останніх варіаціями адміністративних дій, які зрештою мають забезпечити досягнення цілей, для яких цей акт був ухвалений. Тобто реалізація індивідуальних і колективних актів передбачає виконання конкретним суб'єктом окремого зобов'язання. Фактично як метод діяльності публічної адміністрації в аналізованій галузі – це адміністративні дії: розробити, подати, провести, отримати, запровадити, опрацювати, проконтролювати, налагодити, організувати, забезпечити, укласти, удосконалити, розподілити тощо, які мають чітко сформований бажаний результат щодо їх виконання;

2) нагляд (контроль) як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це система планових і позапланових заходів перевірки: а) діяльності надрокористувачів з метою встановлення її відповідності нормам гірничого та природоресурсного законодавства із залученням в установленому порядку вчених, фахівців і спеціально вповноважених учасників; б) інвестиційного клімату й умов його стабілізації, зокрема шляхом втручання в окремі договірні зобов'язання; в) дотримання умов постачання, зберігання та реалізації газу, продуктів його переробки суб'єктами господарювання. Наслідки контрольно-наглядових заходів є підставою для застосування заходів адміністративного примусу до надрокористувачів та суб'єктів господарювання, а в окремих випадках – і до суб'єктів публічного адміністрування;

3) адміністративний примус як метод діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це спеціальний різновид впливу на свідомість надрокористувачів і суб'єктів господарювання, що полягає в понесенні ними відповідальності за порушення норм гірничого, природоресурсного й інших актів законодавства, які були виявлені під час проведення відповідного нагляду (контролю) та завдали шкоди природним, суспільним чи державним благам.

10. Встановлено, що поняття «послуга» вже вкоренилося в наукових поглядах учених як адміністративної науки, так і теорії державного управління,

причому однастайності думок щодо сутності її різновидів у цій сфері немає. Адміністративні послуги насправді викликають науковий інтерес, що пов'язано як із реформаціями адміністративного поля загалом, так і з діяльністю публічних інституцій зокрема. Надання адміністративних послуг публічною адміністрацією зацікавленим особам посідає провідне місце в системі публічного адміністрування будь-якої сфери життєдіяльності суспільства і, як наслідок, становить один з елементів загальної системи впорядкувальних процесів галузі газовидобутку.

11. Аргументовано, що в аналізованій галузі для провадження надрокористувачами газовидобутку обов'язковими є певні етапи, які умовно можна визначити так: 1) отримання дозвільних документів на користування надрами; 2) проведення сейсмічних робіт; 3) інтерпретація дослідження (визначення карти з умовними пустотами); 4) здійснення розвідувального буріння; 5) отримання промислового припливу газу (введення свердловин в експлуатацію); 6) затвердження запасів родовища; 7) затвердження проекту розробки родовища; 8) очищення газу (технічна дія, щоб газ відповідав державним стандартам); 9) укладання договору про транспортування та зберігання газу з акціонерним товариством «Укртрансгаз»; 10) отримання ліцензій на постачання газу; 11) реалізація газу шляхом продажу.

12. Сформульовано визначення поняття адміністративних послуг, що надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України, які запропоновано трактувати як сукупність ліцензійних, узгоджувальних, дозвільних та інших сервісних дій суб'єктів, повноваження яких безпосередньо чи опосередковано спрямовані на врегулювання відносин у сфері газовидобування, основним спрямуванням яких є забезпечення права надрокористувачів на отримання законних чи договірних благ, що забезпечують можливість реалізації останніми провадження господарської та суміжної до неї діяльності.

13. Окреслено різновиди адміністративних послуг, що надає публічна адміністрація в галузі газовидобутку. Це надання дозвільних документів на

користування надрами; затвердження запасів родовища та проекту його розробки; отримання ліцензій на постачання газу.

14. Обґрунтовано, що для отримання спеціального дозволу на користування надрами законодавець передбачив два шляхи: 1) за допомогою аукціону; 2) на підставі угоди про розподіл продукції. Зокрема, конкурс на укладення угоди про розподіл продукції щодо окремої ділянки надр проводять під егідою Кабінету Міністрів України. Необхідним є узгодження дозволу з місцевими (обласними) радами. Угоду укладають щодо великих ділянок, вона є довготривалою, стосовно неї діє особливий режим оподаткування.

15. Узагальнено, що Державна служба геології та надр України:

а) уповноважена на надання спеціального дозволу на користування надрами: 1) без проведення аукціону: а) на користування надрами з метою видобування корисних копалин; б) на користування надрами з метою геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ); в) на користування надрами з метою будівництва й експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання газу; 2) на користування надрами за результатами продажу на аукціоні;

б) надає вторинні адміністративні послуги, тобто ті, що слугують для продовження строку дії деяких спеціальних дозволів. Ідеться про продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою: 1) видобування корисних копалин; 2) будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання газу; 3) геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, із подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ);

в) крім виключно ліцензійних, Державна служба уповноважена на надання інших послуг у досліджуваній галузі – узгоджувальних, зокрема: а) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу в дослідно-промислову розробку; б) ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу в промислову розробку.

16. З'ясовано, що Державна комісія України по запасах корисних копалин відповідальна за надання такої адміністративної послуги, як ухвалення рішень щодо кількості, якості й ступеня вивченості запасів розвіданих родовищ корисних копалин і стану підготовленості їх до промислового освоєння. Як адміністративна послуга ця діяльність нормативного закріплення не має.

17. Встановлено, що адміністративні послуги щодо постачання газу надає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (на постачання, розподіл, транспортування, зберігання (закачування, відбір) природного газу).

18. Зазначено, що адміністративну послугу з видання ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою сировою українського походження та газу природного в газоподібному стані українського походження за зовнішньоекономічними контрактами (договорами) уже не надають, однак доцільність цієї дії є сумнівною з позиції користі для галузі й економіки країни загалом.

19. Узагальнено, що Державна служба геології та надр України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, є основними суб'єктами надання адміністративних послуг в галузі газовидобутку. Різновидами аналізованих послуг є ліцензійні, дозвільні, санкційні та інші сервісні; первинні (отримання ліцензії) і вторинні (продовження, переоформлення ліцензії); терміновані (спеціальні дозволи на видобування корисних копалин) і безстрокові (ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти й газу) тощо.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

3.1. Міжнародний та зарубіжний досвід реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі

У межах цього дослідження часто увагу було акцентовано на тому, що становить термін «публічне адміністрування» в міжнародному та зарубіжному значеннях. Було з'ясовано, що його змістове наповнення є надзвичайно широким у різних країнах. Серед спільних рис слід виокремити значення його як системи керівного впливу, який реалізують певні суб'єкти з метою надання якісних послуг, з одного боку, і здійснення управління окремим сектором, сферою чи галуззю – з іншого.

Дослідження іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі є необхідним у зв'язку з пошуком шляхів оптимізації вітчизняної моделі здійснення такої діяльності, сприятиме обранню правильного вектора її розвитку, адже, як відомо, Україна знаходиться в пошуку дієвих, суспільно орієнтованих напрямів модернізації процесів управління, зокрема й галузей господарства.

На міжнародній арені газовидобуток і загалом сфера електро- та паливоенергетики є глобальними, пріоритетними. Зокрема, у нафтогазовій галузі питання стандартизації постало надзвичайно гостро. Відомо, що для належного нормативного забезпечення робіт, пов'язаних із розробкою та експлуатацією нафтогазового родовища, необхідним є застосування близько тисячі нормативних документів [100, с. 16–17; 107].

За наявності такого масиву нормативних документів доцільною є стандартизація як спосіб упорядкування й узгодження суспільних відносин у межах аналізованої сфери.

У європейському просторі стандарти – це документи, які встановлюють специфікацію та іншу технічну інформацію щодо різних видів продуктів, матеріалів, послуг і процесів. Вони забезпечують основу для взаєморозуміння між людьми, підприємствами, органами державної влади й іншими організаціями, полегшуючи зв'язок, торгівлю і виробництво [217].

Європейські стандарти є корисними для компаній і споживачів з позицій зниження витрат, підвищення продуктивності й безпеки. Така діяльність є ключовим інструментом для консолідації ринку та сприяння транскордонній торгівлі як усередині Європи, так і з рештою світу [217]. Головним суб'єктом у цій сфері є CEN (European Committee for Standardization) – Європейський комітет зі стандартизації, який є асоціацією, що об'єднує національні органи зі стандартизації в 33 країнах Європи. Він є однією з трьох європейських організацій зі стандартизації (разом з CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization) та ETSI (European Telecommunications Standards Institute)), які були офіційно визнані Європейським Союзом та Європейською асоціацією вільної торгівлі як відповідальні за розроблення європейських узгоджених стандартів. Партнерами Європейського Комітету зі стандартизації є The European Association for the Coordination of Consumer Representation in Standardisation, AQUA Europa, European Environmental Citizens Organisation for Standardisation, The European Trade Union Confederation, European Trade Union Institute, European Construction Industry Federation, Alliance of European medical technology industry associations, The European Engineering Industries Association, Small Business Standards [213].

Тобто три європейські організації зі стандартизації співпрацюють з політичних і технічних питань, що становлять спільний інтерес. Цю співпрацю координує Група спільних президентів (Joint Presidents Group). До складу JPG входять президенти і віце-президенти CEN і CENELEC та їх еквіваленти ETSI (голова, заступники голови Генеральної асамблеї і голова ради ETSI) разом з генеральним директором CEN і CENELEC та генеральним директором ETSI, завдяки чому є змога обговорювати питання, які становлять спільний інтерес

для трьох європейських організацій зі стандартизації. Вищий директивний орган у сфері європейської стандартизації належно враховує політичні й економічні події, які можуть вплинути на нормотворчість, погоджуючи загальний підхід до технічних питань, що становлять інтерес для всіх трьох органів, і для організацій зі стандартизації в інших регіонах світу шляхом організації нарад із співпраці й укладення офіційних угод за потреби [56].

CEN і CENELEC також співпрацюють з Міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) і Міжнародною електротехнічною комісією (IEC) для досягнення угод про загальні стандарти, які можуть застосовуватися в усьому світі, що сприяє міжнародній торгівлі [216].

Наприклад, міжнародні стандарти ISO для аналізованої галузі не тільки стали ширше застосовувати регіональні/національні органи стандартизації Північної та Південної Америки, Китаю, Європи, держав Перської затоки, Казахстану й Росії, про них дедалі частіше зазначають у посиланнях національних стандартів і керівних документах. Такий поступальний рух 2010 року констатовано в Бюлетені стандартів OGP, що опублікований Комітетом стандартів Міжнародної асоціації виробників нафти і газу (OGP), члени якої в 80-ти країнах світу виробляють понад половину світових запасів нафти й близько однієї третини газу [169]. Цю асоціацію була утворено 1974 року, вона має налагоджувати ефективний зв'язок між членами. Важливою частиною місії OGP є представлення інтересів галузі на міжнародному й національному рівнях. Вона також допомагає членам досягати постійного поліпшення безпеки й екологічних показників підприємств. Комітети OGP і цільові групи керують обміном і поширенням досвіду [227].

Стандартами ISO в нафтогазовій промисловості є: ISO 10418 (Основні системи безпеки на поверхні); ISO 13534 (Підйомно-транспортне обладнання – догляд/обробка); ISO 13535 (Підйомне обладнання – специфікація); ISO 13626 (Бурильні та сервісні споруди); ISO 14224 (Дані про надійність/технічне обслуговування); ISO 14693 (Бурове обладнання); ISO 17776 (Оцінка небезпечних ситуацій); ISO/TS 29001 (Системи управління якістю окремих

секторів); ISO 13624-1 (Системи морських бурових підйомників); ISO 19904-1 (Плаваючі морські споруди); ISO 10407-2 (Перевірка та класифікація елементів бурильних стовпів); ISO 11961 (Бурильна труба); ISO 15546 (Бурильна труба з алюмінієвого сплаву); ISO 13623 (Системи трубопровідного транспорту); ISO 14313 (Трубопровідна арматура); ISO 19901-2 (Сейсмічна конструкція); ISO 13628-6 (Підводний контроль виробництва); ISO 13628-11 (Гнучкі трубопровідні системи для підводного та морського використання) тощо.

Важливе значення мають API-стандарти – система стандартів, розроблена некомерційною організацією American Petroleum Institute (Американський інститут нафти), яка має упорядковувати процеси видобутку й переробки нафти. Розпочавши з найперших стандартів 1924 року, API зараз підтримує близько 500 стандартів для всіх сегментів нафтогазової промисловості. Стандарти API сприяють підвищенню безпеки, взаємозамінності обладнання та процесів. Завдяки використанню перевірених, схвалених фахівцями рішень, API-стандарти надають можливість зменшити витрати на забезпечення сумісності систем [212].

Коли стандарти ISO досягають останнього етапу перед опублікуванням, тобто остаточного проекту міжнародного стандарту (FDIS), вони готові до розгляду відповідним підкомітетом API для «ухвалення у відповідь» як стандарту ISO/API. Такий стандарт уникає дублювання, замінюючи Рекомендовану практику чи специфікацію API, або ж він може стосуватися галузі, не охопленої чинним нормативним документом API, отже, теж уникаючи дублювання. Загалом нормативні документи ISO, які замінюють стандарти API, були спільно розроблені та розглянуті підкомітетом API та підкомітетом ISO чи робочою групою, яка розробляла стандарт ISO, тому наявна тісна узгодженість між цими документами. API підтримує таку співпрацю: підкомітети API, які є виборними органами в API, вирішують, який FDIS/ISO потрібно розглядати, коли та як довго має тривати голосування. Крім того, стандарти API, що належать до ISO/FDIS, можуть бути переглянуті в інші терміни, ніж документ ISO. Належне координування й тісна співпраця між

розробниками стандартів ISO та API потрібна для урегулювання різних версій відповідних документів, які можна було б в іншому разі успішно використовувати без створення спільного стандарту ISO/API. Визнаючи ці проблемні питання, Виконавчий комітет API зі стандартизації розробляє зміни до власних нормативних документів для забезпечення додаткової структури розгляду FDISISO, зокрема часові межі для ухвалення у відповідь та опрацювання зауваг, які з'явилися протягом зазначеного часу [188, с. 14; 232].

Наприклад, такими стандартами є: API 610 (Відцентрові насоси для нафтової, нафтохімічної і газової промисловості); API 682 (Системи ущільнення валу для відцентрових і роторних насосів); API 685 (Графічні насоси для нафтової, нафтохімічної і газової промисловості) [212]; API 12J – 2008 (Специфікація для сепараторів нафти і газу); API 614 – 1999 (Системи змащення і системи ущільнення валів, допоміжне обладнання для нафтової, газової та хімічної промисловості); API 617 (Осьові, відцентрові компресори і детандер-компресори для нафтової, хімічної і газової промисловості); API 618 (Поршневі компресори для нафтової, хімічної і газової промисловості); API 625 (Системи резервуарів для холодильного зберігання скрапленого газу); API MPMS 14.3.2: 2000 (Вимірювання рідини природним газом. Концентричні, прямокутні метри. Вимоги та стандарти до встановлення); API RP 1109: 2003 (Засоби маркування трубопроводів нафтових нафтопродуктів); API RP 14G: 2007 (Рекомендована практика для запобігання і контролю пожеж на стаціонарних виробничих платформах відкритого типу); API RP 19G9-2010 (Проектування, експлуатація та усунення несправностей здвоєних газових підйомних свердловин); API RP 2216 (Ризик запалювання вуглеводневих рідин і парів гарячими поверхнями під відкритим небом); API RP 2350: 2005 (Захист від переповнення резервуарів для зберігання нафтопродуктів) [211] тощо.

Отже, міжнародна спільнота активно слідкує за розвитком і функціональністю нафтогазової промисловості як окремої країни, так і світу загалом на засадах створення єдиної міжнародної політики. Шляхом стандартизації глобальні міжнародні організації, комітети, асоціації

гармонізують правила та рекомендації, які допомагають газовидобувним підприємствам якісно реалізовувати свою діяльність з мінімальними затратними ресурсами й наслідками для екології. Основні міжнародні документи в аналізованій галузі представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API.

Для України очевидною є потреба у формуванні єдиної науково обґрунтованої та зваженої політики у сфері стандартизації в нафтогазовій галузі. Для цього потрібно створити: 1) галузеву базу даних нормативних документів усіх рівнів (ГОСТ, ДСТУ, Стандарт організації України тощо), яка охоплювала б усі нормативні документи, що є чинними в нафтогазовій галузі України; 2) створити каталог міжнародних нормативних документів; 3) здійснити порівняльний аналіз української та міжнародної нормативних баз і вимог нормативних документів, які до них належать, з метою визначення потреб у гармонізації національних стандартів за окремими напрямками – сировина, матеріали, обладнання, послуги, супутні технології тощо; 4) визначити пріоритетні напрями стандартизації, сформувати відповідні переліки стандартів; 5) створити умови, які стимулювали б підприємства нафтогазової галузі фінансувати роботу з розроблення національних стандартів, гармонізованих із міжнародними та регіональними. Координатором цих робіт має бути головна організація зі стандартизації в нафтогазовій галузі України – «Нафтогаз України», а головними виконавцями – технічні комітети стандартизації [100, с. 18].

Крім стандартів в аналізованій галузі, важливе значення мають також й інші міжнародні документи, зокрема Енергетична хартія та відповідні договори, спрямовані на створення підґрунтя енергетичної безпеки на підставі відкритих, конкурентних ринків і сталого розвитку; Конвенція про інвестиційні суперечки 1965 року й інші акти Європейського та Енергетичного союзів.

Аналізуючи іноземний досвід публічного адміністрування газовидобувної галузі, слід зауважити, що кожна країна має власну модель реалізації такої діяльності.

Найцікавішими, на наш погляд, видаються особливості механізму публічного адміністрування означеної галузі таких країн, як Німеччина та Сполучені Штати Америки. Згодом ми здійснимо спробу аргументувати, чому саме їх обрано для детального аналізу.

У Німеччині ключовим чинником для здійснення дослідження такої діяльності є насамперед її прагнення до забезпечення енергетичної незалежності й особливості досягнення цієї мети. На думку експертів, в умовах сьогодення саме вона найбільш революційно вирішує це питання. Особливістю розвитку енергетичної галузі Німеччини є офіційна відмова країни від використання атомної енергетики. Уже до 2022 року тут заплановано цілком вивести з експлуатації наявні АЕС та припинити будівництво нових енергоблоків. На ухвалення такого рішення вплинули екологічний, економічний та політичний чинники, а передусім – аварія на японській АЕС Фукусіма 2011 року. З огляду на зазначене, з 2011-го у ФРН реалізується концепція широкомасштабної реформації енергетичної галузі, яка отримала назву енергетичного повороту (Energiewende). Це рішення стало принциповим для громадського, економічного й технологічного розвитку Німеччини. Ідеться про докорінні зміни в енергозабезпеченні й енергокористуванні, що передбачають широке використання відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) з відповідною інфраструктурою, а також істотне підвищення енергоефективності в масштабах країни [97, с. 28].

Передбачено, що енергетичну систему Німеччини буде трансформовано поступово. Країна перейде до поновлюваних джерел енергії до 2050 року, крок за кроком реалізуючи чіткі завдання й дотримуючись встановлених орієнтирів. Energiewende міцно вбудований у міжнародні межі [228].

У звіті за жовтень 2016 року, підготовленому на замовлення Дюссельдорфського інституту економіки конкуренції (DICE) від імені Ініціативи «Нова соціальна ринкова економіка» (Ініціатива Neue Soziale Marktwirtschaft, INSM), було представлено перший кошторис витрат компанії Energiewende до 2025 року. Ця сума становила понад 520 млрд євро тільки в

секторі електроенергії. Уряд створив п'ять модельних регіонів для розв'язання проблем *Energiewende* і тестування технології *Smart Grid*. Провідний з них – Енега на північному заході країни з високим вітровим потенціалом і порівняно нечисленним населенням [221].

Оскільки морські вітропарки становлять привабливий сегмент енергетичного ринку, уряд ФРН активно стимулює їх створення й вітроенергетику загалом. У межах спеціальної програми державної групи банків *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) на це буде спрямовано 5 млрд євро. Банк KfW відкрив пільгову кредитну лінію на зазначену суму для будівництва 40 вітропарків морського базування сумарною потужністю понад 12 тис. мВт, зокрема 30 – у Північному морі та 10 – у Балтійському (загалом понад 2,5 тис. вітроустановок). Для залучення потенційних інвесторів їх на кілька років звільнено від сплати за транзит екологічно чистої енергії лініями електропередач. Водночас триває процес створення мережі фірм, що спеціалізуються на сервісі вітрогенераторних установок. Одним з національних лідерів у цій сфері є концерн *Siemens*, який уже інвестував у розвиток німецької вітроенергетики 10 млрд євро. Значну частину коштів на пришвидшення розвитку ВДЕ уряд ФРН планує отримати за рахунок перерозподілу прибутків німецьких концернів, що експлуатують АЕС. Зокрема, 2011-го запроваджено додатковий податок на паливні стержні для АЕС, що дає змогу поповнювати бюджет 2,3 млрд євро на рік. Важливим імпульсом для вітрової енергетики ФРН стало ухвалення 2009 року поправки до закону про відновлювальні джерела енергії, що створило сприятливі умови для розвитку цієї галузі. Також діють додаткові відрахування в розмірі 9 євро з кожної додаткової кіловат-години АЕС на розвиток ВДЕ, що дало змогу отримати до 2016 року додатково майже 16 млрд євро [97, с. 29].

Слід зазначити, що 2018 року Німеччина покрила лише сім відсотків свого природного газу за рахунок внутрішнього виробництва, оскільки видобуток впав на близько 14 відсотків до 6,3 млрд кубометрів. Видобуток нафти також знизився – до 2,1 млн тонн. Німецька *Coal Exit Commission*

запропонувала замінити частину потужності з вироблення вугілля, яка буде виведена з експлуатації протягом подальших років, газовими електростанціями, поки країна не розширить свої потужності з виробництва відновлюваної енергії. Проте фактичну потребу в більшій ємності природного газу заперечують експерти, деякі з яких стверджують, що використання газу не є необхідним [214].

Отже, Німеччина радикально вирішує питання видобутку та забезпечення газовими ресурсами країни шляхом запровадження стимулювань для використання альтернативних видів електроенергії та тимчасового спорудження газових електростанцій. Скасування мораторію на видобуток нетрадиційного (сланцевого) газу є привабливим чинником для інвестування, який може бути розглянутий Україною як перспективний напрям для розвитку нафтогазової промисловості.

Говорячи більш предметно про механізм публічного адміністрування газовидобутку в Німеччині, слід зауважити, що центральним законодавчим актом, що регулює розвідку нафти й газу, є Федеральний закон про видобуток корисних копалин 1980 року. Європейське законодавство про ліцензування, охорону навколишнього середовища, охорону праці й техніку безпеки було включено в національне законодавство шляхом внесення поправок до цього закону та створення спеціальної постанови 1995 року. Федеральний закон про видобуток корисних копалин також супроводжується низкою постанов з технічних і процедурних питань, таких як Указ про гірничодобувну промисловість у сфері охорони праці і техніки безпеки та Указ про оцінку впливу проектів з видобутку на навколишнє середовище. Аналізований закон спрямовано на забезпечення доступності сировини шляхом ефективного управління та стимулювання розвідки, видобутку й переробки корисних копалин за допомогою процедур ліцензування і схвалення. Закон захищає сировину, віддаючи перевагу видобутку сировини над іншими громадськими інтересами. Він також спрямований на забезпечення безпеки гірничих робіт і

працівників; посилення запобіжних заходів проти ризиків для життя людей та їх здоров'я, обладнання й матеріалів [218; 220].

Крім Федерального закону про видобуток корисних копалин, нормативне забезпечення галузі становлять федеральні закони про воду; охорону природи; запаси нафти; податок на енергію тощо.

Убачається, що основними суб'єктами публічної адміністрації в цій галузі є Федеральне міністерство економіки і енергетики; Федеральне мережеве агентство; компетентні органи федеральних земель; гірничодобувні органи; федеральна влада. Так, Федеральне мережеве агентство й органи регулювання земель несуть відповідальність за регулювання мереж електропостачання та газопостачання. Визначальним є те, що відповідні компетентні органи федеральних земель мають право застосовувати положення Федерального закону про видобуток корисних копалин, а федеральна влада має право тільки забезпечувати дотримання законів про видобуток корисних копалин у районі континентального шельфу. Ті ж компетентні органи федеральних земель, у яких здійснюють видобуток корисних копалин, можуть видавати ліцензії на розвідку й видобуток. Ліцензії дають власникові право досліджувати й отримувати ресурси, зазначені в ліцензії. Деталі й вимоги для подання заявки на таку ліцензію можуть різнитися для відповідних органів у різних федеральних землях [218; 220].

Гірничодобувні органи мають затвердити робочий план, який повинен підготувати гірничодобувний оператор для проведення зазначеної розвідки або видобутку. Процедура схвалення передбачає оцінку запропонованих заходів щодо безпеки й захисту працівників, захисту поверхні та запобігання шкоди суспільним інтересам. Офіційні органи також стежать за дотриманням положень законодавства про видобуток корисних копалин і можуть вживати заходів для запобігання ризиків. Для подальшого забезпечення дотримання положень Федерального закону про видобуток корисних копалин влада може накладати штрафи або пеню [220].

Норми цього закону встановлюють такі особливості ліцензування [218]:

1) ліцензування видобутку корисних копалин здійснюють за принципом «першим прийшов – першим будеш обслугований»;

2) є два різновиди ліцензування: на розвідку або видобуток, для розвідки й видобутку корисних копалин. Для їх отримання потрібне звернення особи через подання письмової заяви. Щоб подати заявку на право власності на видобуток корисних копалин, заявник мусить мати ліцензію на видобуток корисних копалин у відповідній області;

3) термін дії ліцензії на розвідку обмежений п'ятьма роками. Подовження ще на три роки може бути надано, якщо розвідувальне поле не вдалося достатньо розвідати;

4) ліцензії на видобуток можуть бути видані на певні періоди, однак переважно до 50 років;

5) компетентний орган з видобутку корисних копалин може відмовити у виданні ліцензії на розвідку, якщо заявник не надав реалістичну робочу програму, яка відповідає типу, обсягу, призначенню і тривалості запланованих робіт. Крім того, заявник має бути надійним, і в ліцензії буде відмовлено, якщо він не зможе надати доказів того, що в нього достатньо коштів для здійснення передбачуваного видобутку корисних копалин або якщо видобуток корисних копалин завдасть шкоди ресурсам, захист яких знаходиться у відкритому доступі;

6) у ліцензіях на видобуток може бути відмовлено на додаткових підставах: а) якщо координати і глибина ділянки видобутку точно не визначені й не позначені на карті; б) якщо заявник не може довести, що місце розташування й характеристики ресурсів дозволяють їх видобуток; в) потрібна технологія та устаткування є адекватними для вилучення впродовж відповідного періоду часу;

7) ліцензія на розвідку також може бути відкликана, якщо розвідка не почалася через рік після видання ліцензії з причин, за які власник ліцензії несе

відповідальність, або якщо планова розвідка була перервана на строк більше ніж рік;

8) для ліцензій на видобуток термін початку операцій з вилучення становить три роки, перш ніж ліцензія може бути відкликана. Однак це положення не застосовують, якщо пізніший початок видобутку потрібен з економічних або технічних причин. Ліцензії на розвідку або видобуток також можуть бути відкликані частково або повністю на вимогу власника ліцензії;

9) ні ліцензія на розвідку, ні ліцензія на видобуток не дають власнику права фактично здійснювати діяльність з розвідки або видобутку. Фактична розвідка й видобуток можуть відбуватися тільки відповідно до робочого плану, розробленого оператором видобутку й затвердженого компетентним органом з видобутку.

Отже, для легальної реалізації газовидобутку надрокористувач у Німеччині проходить два етапи – отримує відповідну ліцензію, а потім подає на затвердження компетентним органам план робіт щодо конкретного видобутку.

Окремо зауважимо, що Федеральний закон про видобуток корисних копалин містить конкретні положення про роялті за видобуток корисних копалин. Стандартний відсоток для роялті від видобутку встановлено в розмірі 10 відсотків від середньої досяжної ринкової вартості. Уряд федеральних земель може видавати постанови про зниження або підвищення відсотка в п'яти випадках: 1) для запобігання загального економічного дисбалансу; 2) з метою запобігання ризику для конкурентоспроможності компаній, що займаються розвідкою або видобутком; 3) якщо це потрібно для забезпечення постачання сировини на ринок; 4) аби поліпшити використання депозитів для захисту інших національних економічних інтересів; 5) до того часу, поки ресурси використовують у процесі видобутку. Крім роялті, податки для гірничодобувної промисловості в Німеччині переважно регулюють загальними положеннями німецького законодавства про податки й доходи [230].

Отже, Німеччина має значний досвід забезпечення дієвості механізмів публічного адміністрування нафтогазової промисловості. Цікавим і

беззаперечно позитивним для України є перейняття цього досвіду щодо процедур ліцензування, нормативного забезпечення галузі й загалом контрольно-моніторингових і запобіжних різновидів діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Водночас 2017 року в США було видобуто 571 млн т нафти й 734,5 млрд кубометрів природного газу. Станом на 2017 рік країна володіє дев'ятьма за величиною запасами нафти в світі і п'ятьма за величиною запасами природного газу. США є найбільшою в світі країною, яка споживає нафту і природний газ (майже 913,3 млн метричних тонн нафти (2017 рік) і 27,1 трильйона кубічних футів природного газу (2017 рік) [237].

Регулювання нафтогазових операцій у цій країні здійснюють у різних формах упродовж понад ста років. Регулювання має кілька завдань: захист навколишнього середовища (зокрема якості повітря і води), захист культурних ресурсів, захист здоров'я і безпеки працівників та населення, а також скорочення невикористаних ресурсів. Федеральний уряд, уряд штату й місцеві органи влади регулюють різні аспекти нафтогазової діяльності. Суб'єкт регулювання залежить від права власності на землю й застосування федеральних правил або законів штату. Загалом значну частину буріння і видобутку регулюють штати. Федеральні правила гарантують насамперед якість води й повітря та безпеку працівників, а також розвідку і видобуток на землях корінних американців, федеральних землях, на зовнішньому континентальному шельфі [210; 224; 235].

Регулювання здійснюють виконавчі органи місцевого, штатного та федерального уряду на підставі законів, ухвалених місцевими, штатними й федеральними законодавцями. Громадський внесок є формальною частиною розвитку регулювання. Закон про чисте повітря (1963), Закон про чисту воду (1972) і Закон про безпечність питної води (1974), зокрема подальші зміни цих законів, становлять основу більшості федеральних нормативних актів у нафтогазовій галузі. Роль держави в регулюванні буріння та видобутку нафти й газу була формалізована Міждержавною комісією з нафти і газу (IOGCC),

створеною 1935 року для розроблення стандартів буріння на нафту й газ і правил видобутку, які держави погодилися дотримуватися [210; 223].

Нормативне забезпечення публічного адміністрування галузі газовидобутку в США є трирівневим, як і публічна адміністрація. На кожному рівні діють відповідні правила та застосовують окремі процедури. Серед основних нормативних актів слід виокремити закони про політику у сфері природного газу, землі зовнішнього континентального шельфу, контроль гірла свердловини на природний газ, енергетичну політику, чисте повітря, чисту воду, безпечну питну воду, національну екологічну політику тощо.

Регулювання природного газу в цій країні сягає середини 1800-х років. Природний газ переважно видобували з вугілля, постачали на місці, здебільшого в межах одного муніципалітету. Місцеві органи влади, усвідомлюючи природну монополію на ринку природного газу, вважали розподіл природного газу бізнесом, який стосувався суспільних інтересів. Через розподільні мережі, необхідні для доставки природного газу споживачам, було вирішено, що одна компанія з єдиною розподільною мережею могла б поставляти природний газ дешевше, ніж дві компанії. Однак згідно з економічною теорією, компанія, яка займає монопольне становище з повним контролем за ринком і відсутністю будь-якої конкуренції, зазвичай використовує своє становище й має стимули стягувати надмірно високу плату. Рішення з позиції місцевих органів влади полягало в тому, щоб регулювати ставки, стягнуті цими природними монополіями, і встановлювати правила, які не дозволяли їм зловживати своєю ринковою владою [229].

З розвитком газової промисловості ускладненою ставала підтримка регулювання. На початку 1900-х років природний газ постачали вже між муніципалітетами. Таким чином, ринки природного газу вже не були сегментовані за муніципальними межами. Перші внутрішньодержавні трубопроводи почали транспортувати газ з міста в місто. Така мобільність природного газу означала, що місцеві органи влади вже не могли контролювати весь ланцюжок розподілу природного газу. Виник нормативний розрив між

муніципалітетами. У відповідь на це уряди штатів втрутилися, щоб урегулювати новий «внутрішньодержавний» ринок природного газу й визначити тарифи, які могли б стягувати газорозподільники. Цього було досягнуто шляхом створення комунальних комісій і комісій з послуг для контролю за регулюванням розподілу природного газу. Першими штатами, які реалізували це, були Нью-Йорк і Вісконсин, що заснували комісії ще 1907 року [229].

Нині розвідку та видобуток на державних і приватних землях регулюють у кожному з 33 нафтогазовидобувних штатів. Здійснюють також регулювання операцій з видобутку нафти й газу в державних водах, які простягаються від узбережжя до 3–9 морських миль від берегової лінії залежно від штату. Локальне зонування може контролювати деякі види діяльності (мінімальна відстань свердловин або ж обов'язковість розташування об'єктів на віддалі від будинків і підприємств). Регульовані державою заходи охоплюють сейсмічні й інші геофізичні дослідження, оренду, буріння, гідророзрив пласта, видобуток нафти і газу, закриття свердловин, відновлення майданчика. Забезпечують дотримання правил за допомогою дозвільних і регулювальних перевірок. Федеральна роль у регулюванні розвідки й видобутку зосереджена переважно на охороні навколишнього середовища [210; 222].

Ця країна має унікальну публічну адміністрацію в аналізованій галузі. Схарактеризуймо повноваження деяких її суб'єктів:

1) Агентство з охорони навколишнього середовища (ЕРА) встановлює стандарти якості питної води й повітря відповідно до Закону про чисте повітря, Закону про чисту воду і Закону про безпечну питну воду [22]. У більшості випадків ЕРА дозволяє штатам розробляти й упроваджувати правила для узгодження з федеральними стандартами. У деяких сферах регулювальна роль ЕРА безпосередня: ЕРА вимагає уловлювати всі гази й рідини, які виходять зі свердловини, оскільки її готують до видобутку нафти/газу, зокрема під час гідророзриву пласта. Це правило «зеленого завершення», яке є обов'язковим для всіх свердловин природного газу із січня 2015 року, вимагає обладнання та

процедур, розроблених для запобігання викидам групи хімічних речовин, так званих летючих органічних сполук (ЛОС) [235], а також для уловлювання метану, який є потужним парниковим газом. Додаткові обмеження на викиди метану й ЛОС у нафтогазовій промисловості, встановлені 2016 року, відкликають у судових суперечках з початку 2018 року [210; 234];

2) Геологічна служба США оцінює кількість ресурсів у нафтогазових пластах. Величезні запаси простягаються від Північних рівнин до узбережжя Мексиканської затоки й Аппалачів. Деякі області, такі як Пермський басейн у західному Техасі і сланець Марцелл у Пенсильванії, розташовані на декількох складених геологічних формаціях і є багатими на ресурси [231];

3) Управління безпеки трубопроводів при Міністерстві транспорту (DoT) має юрисдикцію щодо безпеки міждержавних трубопроводів, а Міністерство енергетики має повноваження щодо дозволів на імпорт та експорт СПГ. Ці агентства видали всеосяжні правила в аналізованій сфері [219];

4) Бюро з управління земельними ресурсами (BLM) має юрисдикцію майже за всіма видами лізингу, розвідки, розробки й видобутку нафти і газу на федеральних землях, територіях корінних американців. Правила і стандарти BLM для буріння й видобутку вимагають, щоб усі операції на федеральній землі відповідали державним і місцевим нормам, захищали життя, майно та якість навколишнього середовища [210];

5) Федеральна комісія з регулювання енергетики (FERC) – основний федеральний орган, який регулює транспортування природного газу. Він має юрисдикцію щодо регулювання міждержавних трубопроводів і здійснює нагляд за впровадженням й експлуатацією інфраструктури транспортування природного газу. Крім того, FERC має основний регулювальний орган, який дозволяє, розміщує та затверджує наземні й прибережні термінали імпорту та експорту СПГ [219];

6) Служба національних парків регулює незначний обсяг нафтогазової діяльності в національних парках (близько 550 свердловин 2015 року), де

федеральний уряд володіє землею, проте не основними запасами нафти, природного газу чи мінеральних ресурсів [210; 215].

Таким чином, особливість державної політики США щодо публічного адміністрування галузі газовидобутку полягає в регулюванні видобувних і газопостачальних компаній з монопольного сектору з метою недопущення ними зловживань владою. Політику встановлюють законодавча й виконавча гілки влади федерального уряду та уряду штату.

Зазначене надає можливість сформулювати такі висновки щодо аналізу міжнародного й іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі:

- термін «публічне адміністрування» в міжнародному та зарубіжному значеннях має широке змістове наповнення, однак спільною ознакою є тлумачення його як цілісної системи керівного впливу, що реалізують певні суб'єкти з метою надання якісних послуг і в загальному здійснення управління окремим сектором, сферою чи галуззю;

- дослідження іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі має важливе значення для окреслення шляхів оптимізації вітчизняної моделі здійснення такої діяльності та надає можливість обрати правильний вектор його розвитку, адже Україна знаходиться в пошуку дієвих, суспільно орієнтованих напрямів модернізації процесів управління, зокрема й галузей господарства;

- на міжнародній арені газовидобуток і сфера електро- й паливоенергетики загалом є глобальною, пріоритетною в країні. У зв'язку з наявністю значного масиву нормативних документів для здійснення газовидобувної діяльності міжнародною спільнотою було ухвалено рішення про доцільність застосування стандартизації як способу впорядкування та узгодження суспільних відносин у межах аналізованої сфери;

- стандартизація в галузі газовидобутку представлена низкою міжнародних актів, основним завданням яких є створення єдиного міжнародного простору на сталих засадах екологічного, соціально

орієнтованого (зокрема захищеності трудових прав) і мінімально витратного розвитку галузі. Наприклад, це ISO 10418; ISO 13534; ISO 13535; ISO 13626; ISO 14224; ISO 14693; ISO 19901-2; API 610; API 682; API 614 – 1999; API 617 тощо;

– крім стандартів в аналізованій галузі, важливе значення мають також інші міжнародні документи, зокрема Енергетична хартія та відповідні договори, спрямовані на створення підґрунтя для енергетичної безпеки на підставі відкритих, конкурентних ринків і сталого розвитку; Конвенція про інвестиційні суперечки 1965 року, інші акти Європейського й Енергетичного союзів;

– на зарубіжній арені можна спостерігати наявність в окремих країнах власної, унікальної моделі реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі;

– ключовим чинником обрання для аналізу досвіду Німеччини є її прагнення до забезпечення енергетичної незалежності й особливості досягнення цієї мети. Німеччина радикально вирішує питання видобутку й забезпечення газовими ресурсами країни шляхом стимулювання використання альтернативних видів електроенергії і тимчасового спорудження газових електростанцій. Скасування мораторію на видобуток нетрадиційного (сланцевого) газу є привабливим чинником для інвестування, а тому Україні слід розглянути цей перспективний напрям розвитку нафтогазової промисловості;

– галузь газовидобутку в Німеччині врегульована окремими нормами федерального закону, процедурна частина уточнена підзаконними нормативно-правовими актами, у яких акцентовано на винятковій цінності корисних копалин, їх значенні для суспільства й потребі державного захисту раціонального їх використання. Особливість полягає в тому, що інтереси громади є вищими, ніж газонафтова сировина, тільки в разі, коли останнім завдають мінімальних збитків, не спричиняють значних негативних наслідків. Крім Федерального закону про видобуток корисних копалин, нормативне

забезпечення галузі становлять федеральні закони про воду; охорону природи; запаси нафти; податок на енергію тощо. Убачається, що основними суб'єктами публічної адміністрації в цій галузі є Федеральне міністерство економіки й енергетики; Федеральне мережеве агентство; компетентні органи федеральних земель; гірничодобувні органи; федеральна влада. Для легальної реалізації газовидобутку надрокористувач у Німеччині проходить два етапи: отримує відповідну ліцензію, а потім подає на затвердження компетентним органам план робіт з конкретного видобутку. Країна має дієві механізми публічного адміністрування нафтогазової промисловості. Цікавим і позитивним для України є перейняття її досвіду щодо процедур ліцензування, нормативного забезпечення галузі та загалом контрольно-моніторингових і запобіжних різновидів діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

– нормативне забезпечення публічного адміністрування галузі газовидобутку в США є трирівневим (місцевий, штатний, федеральний), як і публічна адміністрація (Агентство з охорони навколишнього середовища; Бюро з управління земельними ресурсами; Служба національних парків; Геологічна служба США; Управління безпеки трубопроводів при Міністерстві транспорту (DoT); Міністерство енергетики; федеральна комісія з регулювання енергетики (FERC); місцеві органи влади). На кожному рівні діють відповідні правила й застосовують окремі процедури. Особливість державної політики США щодо публічного адміністрування галузі газовидобутку полягає в регулюванні видобувних і газопостачальних компаній з монопольного сектору з метою недопущення ними зловживання владою. Політику встановлюють законодавча й виконавча гілки влади федерального уряду й урядів штатів.

Отже, міжнародна спільнота активно стежить за розвитком і функціональністю нафтогазової промисловості як окремої країни, так і світу загалом на засадах створення єдиної міжнародної політики. Шляхом стандартизації глобальні міжнародні організації, комітети, асоціації гармонізують правила та рекомендації, які допомагають газовидобувним підприємствам якісно реалізовувати свою діяльність з мінімальними затратами

ресурсів і наслідками для екології. Основні міжнародні документи в аналізованій галузі представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API.

Для детального аналізу іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі було обрано дві країни – Німеччину та Сполучені Штати Америки. Зазначене зумовлено тим, що ФРН радикально налаштована на забезпечення власної енергетичної незалежності шляхом запровадження новітніх механізмів публічного адміністрування галузі, обравши пріоритетним курс на зниження використання традиційних джерел електроенергетики та перехід до екологічно безпечних аналогів. Програма *Energiewende* та перехідні й супутні елементи її запровадження містять чимало напрацювань, які можуть бути використані Україною під час вирішення питання енергетичної незалежності країни. Водночас Сполучені Штати Америки є лідером, «гігантом» на ринку задоволення як власних, так й імпортових потреб природного газу, зокрема й у галузі його видобутку. Її досвід переконливо засвідчує можливість повноцінного розвитку нафтогазової промисловості шляхом запровадження зважених кроків реформації, передусім у протидії монопольному середовищі.

3.2. Удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України

На завершальному етапі нашого дослідження слід підбити підсумки виконаного дослідження, основним спрямуванням якого був пошук оптимальних шляхів оптимізації процесу реалізації компетентними органами публічного адміністрування газовидобувної галузі України.

Зокрема, з'ясовано, що у світі відбувається трансформація підходів до формування енергетичної політики держав: перехід від застарілої моделі функціонування енергетичного сектору, у якому домінували великі виробники, викопне паливо, неефективні мережі, недосконала конкуренція на ринках

природного газу, електроенергії, вугілля, до нової моделі, у якій створюється більш конкурентне середовище, вирівнюються можливості для розвитку й мінімізується домінування одного з видів виробництва енергії або джерел та/або шляхів постачання палива. Водночас перевагу надають підвищенню енергоефективності й використанню енергії з відновлюваних та альтернативних джерел. Упровадження заходів із запобігання й адаптації до зміни клімату також є пріоритетом глобального розвитку енергетики. Це ставить перед Україною нові економічні й технологічні виклики, водночас, відкриває нові можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання і споживання енергії, що зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави [60], яка представлена відповідною стратегією.

У процесі системного аналізу публічного адміністрування досліджуваної сфери було виявлено низку суперечностей. Спробуймо з'ясувати, як нинішня публічна адміністрація має діяти, щоб вирішити наявні проблемні питання. Це загалом сприятиме покращенню діяльності публічних інституцій, надасть можливість обрати новий вектор розвитку нафтогазової промисловості України.

Насамперед слід акцентувати увагу на такій проблемі, як несистематизованість газовидобувного законодавства, зокрема відсутності зводу стандартизованих міжнародних рекомендацій та настанов у цій сфері діяльності.

Очевидним є факт неузгодженості термінології та законодавчого використання невідповідних конструкцій для позначення одного й того самого явища.

Попередньо було структуровано систему паливно-енергетичного комплексу країни. На наше переконання, з-поміж іншого вона охоплює нафтогазову промисловість, складовою якої є газовидобувна галузь.

Газовидобувна та нафтовидобувна галузі законодавець іменує нафтогазовою галуззю, державне їх регулювання здійснюють на підставі

державної політика, яка має нормативним підґрунтям спеціалізований Закон України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 року № 2665-III [160]. Предметне поле цих сфер є схожим, однак слід зауважити про їх розмежованість. Ідеться про об'єктну складову публічного адміністрування. Застосування терміна «нафтогазова галузь» є не цілком виправданим з позицій законодавця. 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.

Аналізуючи міжнародний та іноземний досвід реалізації досліджуваної діяльності, ми дійшли висновку, що нафта й газ за своїми особливостями та процедурами видобутку є схожими, їх розглядають як взаємопов'язані.

З огляду на допустимість застосування терміна «нафтогазова галузь», частково із законодавцем можна погодитися, проте використання його змістового наповнення в різних термінологіях з'ясувати неможливо. Тому вважаємо, що нормативна база публічного адміністрування газовидобувної галузі України має бути цілком переглянута законодавцем і систематизована за одним із запропонованих напрямів:

а) створення кодифікованого закону з назвою «Видобування корисних копалин» як спеціалізованого акта, що регулює суто адміністративні правові відносини в цій сфері, тобто ті, що складаються у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, які за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, які є розпорядчими; у сфері газопостачання, які є ліцензійними, а також деякі секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак у зв'язку з особливостями досліджуваної галузі є окремим (похідним) різновидом попередніх – 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);

б) внесення змін і доповнень до Кодексу України «Про надра» від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР [90], а саме запровадження окремого розділу, присвяченого видобутку корисних копалин загалом і специфіці видобутку газу;

в) розроблення окремого законодавчого акта, основним завданням якого буде врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із нафтогазовою промисловістю чи паливно-енергетичним комплексом загалом.

У будь-якому разі, крім зводу вже наявних правил, мають бути створені нові норми; слід змінити деякі положення, приписи та вказівки; урахувати основні міжнародні документи в аналізованій галузі, представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API у тій частині, яка буде відповідати заявленій на цей час державній політиці енергетичної незалежності України.

Отже, у термінологічному арсеналі законодавця мають бути такі теоретичні конструкції:

1) «енергетичне господарство» – частина економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю;

2) «паливно-енергетичний комплекс» – варіації обігу паливно-енергетичних ресурсів України;

3) «нафтогазова промисловість», до складу якої належать газовидобувна, енергетична, гірничовидобувна, нафтовидобувна та суміжні галузі;

4) «газовидобувна галузь» – видобуток, буріння, переробка газу, геологорозвідка з метою подальшого видобування газу, надання адміністративно-сервісних послуг з газовидобутку надрокористувачам, науково-технічна діяльність, пов'язана з питаннями газовидобутку.

Крім суто теоретичних проблем, які негативно позначаються і на практичних аспектах аналізованої діяльності, є низка інших невирішених питань. На наш погляд, доречним є запровадження механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу.

Для цього потрібно унормувати вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників за розумну компенсацію та, у виняткових випадках, без згоди останнього через звернення до адміністративного суду.

За нашим баченням, ці норми мають бути відображені в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III [68], а саме в главі 22 «Припинення прав на землю». Кабінет Міністрів України своїм актом має затвердити як розмір розумної компенсації та способи її обрахування, так і процедуру здійснення цієї дії. Викуп таких земельних ділянок має провадитися за рішенням Кабінету Міністрів України.

У Земельному кодексі України має з'явитися така норма:

«Стаття 146-1. Особливий порядок вилучення земель для розвідки і видобування корисних копалин»

За межами населених пунктів вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки й видобування корисних копалин у власника допускається як виняток за рішенням Кабінету Міністрів України.

За вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки й видобування корисних копалин у власника передбачена компенсація, розмір і порядок якої встановлено постановою Кабінету Міністрів України.

У необхідних випадках допускається вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду».

Ми переконані, що вдосконаленню підлягають з-поміж інших і засади та процедури видання ліцензій в аналізованій галузі.

Державну службу геології й надр України як орган, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, має бути перетворено на сучасну сервісну службу, яка буде

максимально використовувати свої можливості для створення привабливого регуляторного середовища [20].

Крім того, усі наявні в її віданні контрольні повноваження (за обліком видобування газу та супутніх компонентів; додержання користувачами нафтогазоносних надр умов дозволів на введення родовища або окремого покладу газу в дослідно-промислову та промислову розробку тощо) мають бути передані до іншого суб'єктного утворення, а саме до Міністерства екології та природних ресурсів України.

Для України важливим також є реальне забезпечення ініціатив «відкритості». Ідеться про висвітлення кінцевих споживачів газу та безпосередньо надрокористувачів як його постачальників, оскільки ефективною альтернативою чинній системі забезпечення населення газом є створення прозорого ринку газу для побутових споживачів з можливістю вибору постачальника [184].

Стосовно цього питання директор ENGIE в Україні Віллем Коппулс вважає, що наша держава поки що не готова відкривати сегмент газопостачання для побутових споживачів. На його думку, робота з побутовими споживачами вимагає наявності вимірювального обладнання в кожного споживача, достовірних баз даних клієнтів, а також обміну даними між постачальниками й операторами газорозподільних мереж. «Навіть у таких країнах, як Бельгія чи Нідерланди, відкриття ринку побутових споживачів п'ятнадцять років тому спричинило повний безлад», – зазначив В. Коппулс [184].

Ми критично ставимося до такої позиції та переконані, що створення баз даних і вільного доступу всіх охочих до реєстрів споживачів та постачальників газу є ефективним кроком для демонополізації газового ринку й відкриття нових просторів для малих підприємств.

Одним з варіантів розв'язання цієї проблеми може бути генерування кодів споживачів, що має здійснювати держкомпанія «Укртрансгаз», яка володітиме єдиною базою. База даних має бути доступною всім учасникам

ринку, тобто відкритою. Тоді невеликі споживачі зможуть вільно переходити від одного постачальника до іншого [88].

Також необхідно здійснити монетизацію субсидій для населення, що є передумовою для встановлення повної ринкової ціни на газ для населення. Уже відбувся початок монетизації субсидій готівкою в березні 2019 року. На нараді у Президента України за участю Прем'єр-міністра, міністрів, а також зацікавлених сторін (Укрпошти, Нафтогазу, Пенсійного фонду, громадських організацій, представників ОСББ) було ухвалено політичне рішення про те, що особам, яким уже призначено субсидію із жовтня, з березня переказуватимуть готівкові кошти на грошові рахунки. Це дасть змогу визначити, який механізм є ефективнішим, оскільки і «готівковий», і «безготівковий» механізми субсидіювання працюватимуть паралельно. За наявними даними, нині в Україні налічується 4 млн одержувачів субсидій, середній розмір субсидії становить 1,5 тис. грн. Тобто 6 млрд грн субсидійних коштів на місяць видаватимуть готівкою. Водночас у безготівковій формі субсидію отримуватимуть громадяни, які звернулися за нею після 1 січня 2019 року [121].

Окремого висвітлення потребує питання рентної плати за видобуток газу.

У бюджетному голосуванні на 2018 рік депутатам вдалося внести поправку до Податкового кодексу: для нових свердловин ренту на видобуток природного газу знижено – до 12 % (для свердловин глибиною до 5000 м) і до 6 % (для свердловин глибше 5000 м). Оскільки щороку були нові ставки ренти, депутати закріпили ці значення для таких проектів до 2023 року. Попри те, що зниження ставок депутати запропонували поправкою з голосу, ідея зниження ренти не є новою, її було підтримано у видобувному секторі. У «Укргазвидобуванні» вважають, що зниження ставки ренти до середньоєвропейського рівня має підвищити інвестиційну привабливість сектору видобутку газу в Україні та в перспективі залучити іноземні інвестиції [72].

За інформацією Асоціації газодобувних компаній, Парламент з 1 січня 2019 року знизив ставку податку на видобуток газового конденсату – до 29 % і

14 % (було 45 % і 29 %) залежно від глибини залягання. Темпи зростання обсягів видобутку газу на рівні 3 % є недостатніми. Аби досягти поставленої мети (збільшити видобуток до 27 млрд кубометрів на рік до 2020 року), необхідно досягти, щоб обсяг видобуток газу щороку зростав на 18 %. Із цією метою Асоціація пропонувала спростити земельне законодавство для надрокористувачів, розв'язавши проблему ліцензій, виставити на продаж нові нафтогазові ліцензії, а також ввести стимулювальну ренту на видобуток газу на нових свердловинах на рівні 12 % [174].

Однак із 1 січня 2019 року рентну плату на видобуток нафти й газового конденсату підвищено на два відсоткові пункти. Такі зміни передбачає закон про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів. Закон передбачає підвищення ставки рентної плати за користування надрами для видобування нафти й конденсату на два відсоткові пункти. Таким чином, ставку рентної плати на видобуток нафти зі свердловин глибиною до 5 км підвищать з 29 % до 31 %. У разі видобутку цієї копалини зі свердловин глибиною понад 5 км рентна плата зросте з 14 % до 16 %. За таким принципом піднімуть і ставку ренти на газовий конденсат [26]. Ставки ренти на видобуток природного газу не переглядали [135].

Підстави для нарахування рентної плати виникають з того моменту, коли свердловина дала перші кубометри газу. Платниками рентної плати можуть бути суб'єкти господарювання, які отримали спеціальні дозволи на користування надрами. Також видобувати газ можна за договором про спільну діяльність, коли сторони зобов'язуються спільно діяти без створення юридичної особи за умови, що одна зі сторін має спецдозвіл на користування надрами. Тоді платником рентної плати за користування надрами буде вповноважена особа – один з учасників цього договору. Такого учасника додатково беруть на облік як платника рентної плати за користування надрами. У цьому разі застосовують іншу відсоткову ставку рентної плати. Наприклад, на Прикарпатті уповноважена особа є платником рентної плати за користування

надрами на Дебеславецькому родовищі, що розташоване на території Коломийського та Снятинського районів [207].

Логіка підвищення ставки за видобуток природного газу, що видобувають за договорами про спільну діяльність, по-перше, зумовлена тим, що фактична собівартість видобутку здебільшого не охоплює витрат на розвідку й пошук родовищ, а тому не перевищує 80 доларів США / тисяч кубометрів. За середньої очікуваної ціни природного газу в 300 доларів США / тисяч кубометрів частка природної ренти у вартості газу становить 48 %, що нижче за величину ставки, встановленої на рівні 70 %. По-друге, уряд в такий спосіб схиляє контрагентів компаній «Укргазвидобування» та «Укрнафта» розірвати або переглянути укладені угоди про спільну діяльність, щоб змусити їх реалізовувати газ за адміністративно встановленими цінами. Водночас уряд запланував підвищити адміністративну ціну придбання газу в «Укргазвидобування» [145].

Отже, вважаємо за доцільне замінити ставку рентної плати на видобуток газу на рівні 29 % і 19 % залежно від глибини залягання, а також запровадити пільгову ренту в розмірі 12 % для нових родовищ і скасування 70 % ренти для спільної діяльності.

Крім цього, слід проаналізувати так званий анбандлінг та його сутність.

Анбандлінг – це відокремлення діяльності з транспортування природного газу (діяльності оператора ГТС) від видобутку й постачання природного газу та електричної енергії (ст. 9 Директиви 2009/73/ЄС). Одна й та сама особа чи особи не мають права здійснювати безпосередній чи опосередкований контроль за підприємством з виробництва або постачання й водночас здійснювати контроль чи будь-яке право стосовно оператора ГТС чи ГТС; або здійснювати прямий чи непрямий контроль за оператором ГТС чи ГТС та водночас контроль або право за підприємством з виробництва або постачання. Відповідно до закону про ринок газу, відокремлення оператора ГТС мало завершитися до 1 червня 2016 року, зволікання з рішенням Уряду призвело до затримки цього процесу. До 1 червня 2016 року всі міжнародні партнери України очікують

рішення Уряду про відокремлення оператора ГТС, тобто дорожню карту його створення [31].

План реструктуризації Нафтогазу був схвалений Кабінетом Міністрів України і погоджений із секретаріатом Енергетичного співтовариства, ЄБРР. Він передбачав утворення нової компанії-оператора газотранспортної мережі, якою мала б опікуватися незалежна наглядова рада замість контролю за товариством на користь Міністерства економічного розвитку й торгівлі України. Також передбачено, що до вирішення судових спорів з Газпромом у Стокгольмі Укртрансгаз організаційно залишається в складі Нафтогазу, оскільки будь-які зміни його статусу містять істотні ризики для позиції України в судовому процесі. Газпром обов'язково скористається новими можливостями, які відкриває перед ним рішення Міністерства. Жоден пункт із затвердженого плану реструктуризації Нафтогазу наразі не виконано [198].

Наглядові ради «Нафтогаз України» та публічного акціонерного товариства «Магістральні газопроводи України» здійснили презентацію дорожньої карти процесу відокремлення оператора ГТС до 1 січня 2020 року. Нафтогаз і «Магістральні газопроводи України» мають однакове бачення щодо його виконання. Спільне пріоритетне завдання обох компаній полягає в тому, щоб забезпечити ефективну роботу системи та безпроблемний перехід функції оператора. Нафтогаз залучив до процесу досвідчених консультантів, які будуть займатися правничими, технічними та операційними аспектами анбандлінгу. Керівництво компанії забезпечує координацію дій та своєчасну реалізацію всіх практичних кроків для створення функціонального та відокремленого оператора ГТС в Україні до 1 січня 2020 року [191].

Анбандлінг важливий у зовнішньому вимірі. Нині транзит природного газу приносить Україні до 3 % ВВП, робота українського оператора ГТС є надзвичайно важливою для постачальників і споживачів з країн ЄС. Використання української ГТС для продовження транзиту вимагає довіри цих постачальників і споживачів до української системи та її оператора. Найпрагматичнішим способом забезпечення цієї довіри є залучення

міжнародних професійних партнерів до управління ГТС. Чинний закон надає можливість іноземному операторові з країн ЄС або США контролювати до 49 % статутного капіталу українського оператора ГТС, що є істотним для впровадження нових стандартів діяльності, відносин зі споживачами, звітності перед акціонерами й суспільством. Цей процес сприяє деполітизації теми управління ГТС, уникнення підписання непрозорих і не вигідних для України домовленостей, як це відбувалося до 2014 року [10].

Реструктуризація «Нафтогаз України» відповідно до законодавства ЄС щодо розмежування транспортних систем та операторів транспортних систем є вкрай необхідною.

Наявні дві моделі, за якими Україна може здійснити анбандлінг. Перша – це модель ISO (Independent System Operator), коли газотранспортні активи залишаються в Нафтогазу, а незалежний оператор передається незалежному органу/стороні. Друга – модель OU (Ownership unbundling), що передбачає виведення як оператора, так і ГТС за межі групи Нафтогаз. В обох випадках Нафтогаз не має жодного контролю за діяльністю з транспортування, а діє як звичайний гравець на ринку. Обидві моделі застосовують в Європі. Кожна з них має як недоліки, так і переваги. Однак модель ISO дає змогу Нафтогазу провести анбандлінг швидко й «під ключ», вимагає технічних змін до законодавства, забезпечує максимальний захист інтересів України в міжнародному арбітражі [10].

Високий ступінь зношування основних фондів ГТС зумовлює потреба їх модернізації впродовж найближчого десятиліття. Водночас масштаб робіт безпосередньо залежить від навантаження на ГТС, що визначене обсягом газу, який транспортують. Окрім виконання програми модернізації ГТС, спрямованої на підвищення надійності, вагомим важелем удосконалення роботи має бути підвищення операційної ефективності й відповідне зниження вартості транзиту для посилення конкурентних переваг ГТС. Основними напрямками вдосконалення в цій сфері будуть: заміна газотурбінних агрегатів на електроприводні – після детального розрахунку окупності такої заміни з

урахуванням інвестицій у підвідні лінії електропередачі; заміна застарілих газоперекачувальних агрегатів на нові з вищим ККД; зниження рівня втрат у системі за рахунок підвищення її герметичності та поліпшення систем контролю; підвищення рівня автоматизації процесів; оптимізація адміністративного персоналу [59].

Актуальним, на наш погляд, є також питання запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням правил охорони або використання надр в Україні, удосконалення екологічного законодавства країни загалом. Зазначене зумовлено тим, що незаконне використання й неналежна охорона надр нашої держави супроводжуються низкою правопорушень – не лише адміністративно-правових деліктів, а й злочинів. Це зумовлює необхідність розроблення системи запобіжних заходів у контексті новітніх напрацювань кримінологічної науки. Однак отримання таких напрацювань є можливим лише на підставі здійснення ґрунтовних кримінологічних досліджень і відповідної характеристики правопорушень (насамперед злочинів), пов'язаних із порушенням правил охорони або використання надр. Законодавцеві слід акцентувати увагу на проблемах, що постали в нашій країні, а саме на порушенні правил охорони або використання надр, що призводять до зміни природного середовища внаслідок антропогенних дій, що призводить до порушення структури й функціонування природних систем (ландшафтів), а також спричиняє негативні соціальні, економічні та інші наслідки [67, с. 196].

Для підвищення ефективності управління в геологічній галузі, яке також є важливим для аналізованої сфери, зміцнення й розширення мінерально-сировинної бази, слід відродити статус Державної геологічної служби України. Найважливішими напрямками державної політики у сфері мінеральної сировини й надрокористування мають бути: обґрунтування нової концепції Державної геологічної служби України як головного органу управління Державним фондом надр, відтворення мінерально-сировинної бази й національної системи геологічного вивчення надр; розроблення нової державної мінерально-сировинної політики дослідження надр; створення випереджувального

приросту й відтворення запасів корисних копалини за рахунок засобів держави та надрокористувачів; розроблення й упровадження новітніх ресурсозберігальних технологій у всьому циклі: видобуток – збагачення – металургійний переділ – виробництво кінцевої продукції; оцінювання й залучення до переробки «техногенних» мінеральних ресурсів – лежалих хвостів збагачення і рудних відвалів розробки минулих років тощо. З огляду на переважання сировинної складової в експорті України, що істотно деформує структуру й знижує потенціал розвитку економіки країни, актуальною є диверсифікація структури економіки, що надає можливість ефективно конкурувати на світовому ринку; регульоване та комплексне використання мінеральної сировини, організація нового рівня ефективності видобувного й паливно-енергетичного секторів економіки [36].

Викладене надає можливість сформулювати такі висновки щодо пошуку шляхів удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України:

– під час системного аналізу законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України та процедур його реалізації компетентними суб'єктами було виявлено низку суперечностей в аналізованій сфері, зокрема:

1) відсутність систематизованості газовидобувного законодавства, зокрема зводу стандартизованих міжнародних рекомендацій та настанов у цій сфері діяльності – крім зводу вже наявних правил, має бути створено нові норми; змінено деякі чинні положення, приписи та вказівки; ураховано основні міжнародні документи в аналізованій галузі, представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API у тій частині, яка буде відповідати заявленій на певний момент державній політиці енергетичної незалежності України. Тому нормативну базу публічного адміністрування газовидобувної галузі України слід цілком переглянути й систематизувати за одним із запропонованих напрямів: а) створення кодифікованого закону «Видобування корисних копалин» як спеціалізованого акта, що регулює суто адміністративні правові

відносини в цій сфері, тобто ті, що складаються у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, які за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, що є розпорядчими; у сфері газопостачання, які є ліцензійними, деякі секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак, з огляду на особливості досліджуваної галузі, є окремим (похідним) різновидом попередніх – 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); б) внесення змін і доповнень до Кодексу України «Про надра» від 27 липня 1994 року № 132/94-ВР щодо запровадження окремого розділу, присвяченого видобутку корисних копалин загалом і специфіці видобутку газу; в) створення окремого законодавчого акта, основним завданням якого буде врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із нафтогазовою промисловістю чи паливно-енергетичним комплексом загалом;

2) факт наявності неузгодженої термінології та законодавчого використання невідповідних конструкцій для позначення одного й того самого явища: у термінологічному арсеналі законодавця мають бути такі теоретичні конструкції: а) «енергетичне господарство» – частина економіки, що призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю; б) «паливно-енергетичний комплекс» – варіації обігу паливно-енергетичних ресурсів України; в) «нафтогазова промисловість», до складу якої належать газовидобувна, енергетична, гірничовидобувна, нафтовидобувна та суміжні з ними галузі; г) «газовидобувна галузь» – видобуток, буріння, переробка газу, геологорозвідка з метою подальшого видобування газу, надання адміністративно-сервісних послуг з газовидобутку надрокористувачам, науково-технічна діяльність, пов'язана з питаннями газовидобутку;

3) відсутність механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу – унормувати вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників за розумну компенсацію та, у виняткових випадках, без згоди останнього через звернення до адміністративного суду. Такі норми мають бути відображені в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, а саме в главі 22 за назвою «Припинення прав на землю». Кабінет Міністрів України своїм актом має затвердити як розмір розумної компенсації та способи її обчислення, так і процедуру здійснення такої дії;

4) модернізація засад і процедур видання ліцензій – перетворення ліцензіара на сервісну службу, унаслідок чого буде усунуто зі сфери його відання контрольні повноваження, не пов'язані безпосередньо з виданням дозвільних документів;

5) запровадження та реалізація ініціатив «відкритості» – створення баз даних, вільного доступу до реєстрів споживачів і постачальників газу;

6) рентна плата за видобуток газу – заміна ставок рентної плати на видобуток газу в розмірі 29 % і 19 % залежно від глибини залягання. Запровадження пільгової ренти в розмірі 12 % для нових родовищ. Скасування 70 % ренти для спільної діяльності;

7) проведення виваженого анбандлінгу – застосування моделі ISO та проведення демонополізації ринку.

Отже, удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це система стратегічного, планового та виваженого ухвалення компетентними особами й органами рішення щодо шляхів розв'язання наявних проблем реалізації управління галузі газовидобутку та якості надаваних адміністративних послуг. Здійснене дослідження виявило низку як теоретичних, так і практичних проблемних питань, серед яких: відсутність систематизованості газовидобувного законодавства, зокрема зводу стандартизованих міжнародних рекомендацій та настанов у цьому секторі діяльності; факт наявності неузгодженої термінології

та законодавчого використання невідповідних конструкцій для позначення одного й того самого явища; брак механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу; потреба модернізації засад і процедур видання ліцензій; необхідність запровадження та реалізація ініціатив «відкритості»; зміни розмірів рентної плати за видобуток газу; потреба проведення виваженого анбандлінгу та демонополізації ринку тощо.

У зв'язку із цим запропоновано внести зміни й доповнення до низки нормативно-правових актів України, зокрема земельного, надрового та податкового законодавства.

Висновки до розділу 3

1. З'ясовано, що термін «публічне адміністрування» в міжнародному й іноземному значеннях має широке змістове наповнення, однак серед його визначень слід виокремити трактування його як цілісної системи керівного впливу, що реалізують певні суб'єкти з метою надання якісних послуг і здійснення управління окремим сектором, сферою чи галуззю.

2. Убачається, що дослідження іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі має важливе значення під час пошуку шляхів оптимізації вітчизняної моделі здійснення такої діяльності, надає можливість обрати правильний вектор його розвитку, адже, як відомо, Україна знаходиться на етапі пошуку дієвих, суспільно орієнтованих напрямів модернізації процесів управління, зокрема й галузей господарства країни.

3. Наголошується на тому, що на міжнародній арені газовидобуток і сфера електро- й паливоенергетики загалом є глобальною, пріоритетною для країни. У зв'язку з наявністю значного масиву нормативних документів для здійснення газовидобувної діяльності міжнародна спільнота ухвалила рішення

про доцільність застосування стандартизації як способу впорядкування й узгодження суспільних відносин у межах аналізованої сфери.

4. Виявлено, що стандартизація в галузі газовидобутку представлена низкою міжнародних актів, основним завданням яких є створення єдиного міжнародного простору на сталих засадах екологічного, соціально орієнтованого (зокрема захищеності трудових прав) і мінімально витратного розвитку галузі. Наприклад, це ISO 10418; ISO 13534; ISO 13535; ISO 13626; ISO 14224; ISO 14693; ISO 19901-2; API 610; API 682; API 614 – 1999; API 617 тощо.

5. З'ясовано, що, крім стандартів у досліджуваній галузі, важливе значення також мають й інші міжнародні документи, зокрема Енергетична хартія та відповідні договори, спрямовані на створення підґрунтя енергетичної безпеки на підставі відкритих, конкурентних ринків, сталого розвитку; Конвенція про інвестиційні суперечки 1965 року й інші акти Європейського та Енергетичного союзів.

6. Доведено, що на зарубіжній арені в окремих країнах наявні власні, унікальні моделі реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі. Для детального аналізу іноземного досвіду реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі було обрано дві країни – Німеччину та Сполучені Штати Америки. Зазначене зумовлено тим, що перша радикально налаштована на забезпечення власної енергетичної незалежності шляхом запровадження новітніх механізмів публічного адміністрування галузі, обравши пріоритетним курс зниження використання традиційних джерел електроенергетики та перехід до екологічно безпечніших аналогів. Програма *Energiewende* та перехідні й супутні елементи її запровадження містять чимало дослідних напрацювань, які можуть бути використані Україною під час вирішення питання енергетичної незалежності країни. Водночас Сполучені Штати Америки є лідером, «гігантом» на ринку задоволення як власних, так й імпортових потреб природного газу, зокрема і в галузі його видобутку. Їх досвід переконливо свідчить про можливість побудови та повноцінного

розвитку нафтогазової промисловості через запровадження зважених кроків реформації, це стосується й боротьби з монопольним середовищем.

7. Обґрунтовано, що ключовим чинником, на підставі якого для аналізу було обрано досвід ФРН, є її прагнення до забезпечення енергетичної незалежності й особливості досягнення цієї мети. Німеччина радикально вирішувала питання видобутку та забезпечення газовими ресурсами країни шляхом запровадження стимулювання використання альтернативних видів електроенергії і тимчасового спорудження газових електростанцій. Скасування мораторію на видобуток нетрадиційного (сланцевого) газу є також привабливим чинником для інвестування, а тому це може бути розглянуто як перспективний напрям для розвитку нафтогазової промисловості України. Виявлено, що галузь газовидобутку в Німеччині врегульована окремими нормами Федерального закону, процедурна частина уточнена підзаконними нормативно-правовими актами, де засвідчено виняткову цінність корисних копалин, їх значення для суспільства та потребу державного захисту раціонального їх використання. Інтереси громади є вищими, ніж газонафтова сировина, тільки в разі, якщо останнім завдають мінімальних збитків і не спричиняють істотних негативних наслідків. Окрім Федерального закону про видобуток корисних копалин, нормативне забезпечення галузі формують федеральні закони про воду; охорону природи; запаси нафти; податок на енергію тощо. Убачається, що основними суб'єктами публічної адміністрації в цій галузі є Федеральне міністерство економіки й енергетики; Федеральне мережеве агентство; компетентні органи федеральних земель; гірничодобувні органи; федеральна влада. Для легальної реалізації газовидобутку надрокористувач у Німеччині проходить два етапи: отримує відповідну ліцензію, а потім подає на затвердження компетентним органам план робіт з конкретного видобутку. Країна має дієві механізми публічного адміністрування нафтогазової промисловості. Цікавим і беззаперечно позитивним для України є перейняття досвіду Німеччини щодо процедур ліцензування, нормативного

забезпечення галузі та контрольно-моніторингових і запобіжних різновидів діяльності суб'єктів публічної адміністрації загалом.

8. З'ясовано, що нормативне забезпечення публічного адміністрування галузі газовидобутку в США є трирівневим (місцевий, штатний, федеральний), як і публічна адміністрація (Агентство з охорони навколишнього середовища; Бюро з управління земельними ресурсами; Служба національних парків; Геологічна служба США; Управління безпеки трубопроводів при Міністерстві транспорту (DoT); Міністерство енергетики; федеральна комісія з регулювання енергетики (FERC); місцеві органи влади). На кожному з рівнів діють відповідні правила та застосовують окремі процедури. Особливість державної політики США щодо публічного адміністрування галузі газовидобутку полягає в регулюванні видобувних і газопостачальних компаній з монопольного сектору з метою недопущення ними зловживання владою. Політику встановлюють законодавча й виконавча гілки федерального уряду та уряди штатів.

9. Аргументовано, що міжнародна спільнота активно стежить за розвитком і функціональністю нафтогазової промисловості як окремо взятої країни, так і світу загалом на засадах створення єдиної міжнародної політики. Шляхом стандартизації глобальні міжнародні організації, комітети, асоціації гармонізують правила та рекомендації, які допомагають газовидобувним підприємствам якісно реалізовувати свою діяльність з мінімальними витратними ресурсами й наслідками для екології. Основні міжнародні документи в аналізованій галузі представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API.

10. За системним аналізом законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України та процедур його реалізації компетентними суб'єктами виявлено низку суперечностей, зокрема:

– відсутність систематизованості газовидобувного законодавства, зокрема зводу стандартизованих міжнародних рекомендацій та настанов у цьому полі діяльності – крім зводу вже наявних правил, необхідно створити нові норми;

змінити деякі чинні положення, приписи та вказівки; урахувати основні міжнародні документи в аналізованій галузі, які представлені актами CEN, CENELEC, ETSI, ISO, IEC, API у тій частині, яка буде відповідати заявленій на певний момент державній політиці енергетичної незалежності України. З огляду на зазначене, нормативну базу публічного адміністрування газовидобувної галузі України необхідно цілком переглянути й систематизувати за одним із запропонованих напрямів: а) створити кодифікований закон з назвою «Видобування корисних копалин» як спеціалізований акт, що регулює суто адміністративні правові відносини в цій сфері, тобто ті, що складаються у сфері отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, які за своєю сутністю, з одного боку, є процедурними, а з іншого – сервісними; у сфері затвердження запасів родовища та проекту розробки родовищ, які є розпорядчими; у сфері газопостачання, які є ліцензійними, а також деякі секторні, що побічно стосуються адміністративного поля, однак, з огляду на особливості досліджуваної галузі, є окремим (похідним) різновидом попередніх – правові зв'язки технічного характеру (очищення газу відповідно до державних стандартів), договірному характеру (проведення сейсмічних робіт, інтерпретація дослідження, експлуатаційне буріння, транспортування та зберігання газу), організаційного характеру (промисловий приплив газу); б) внесення змін і доповнень до Кодексу України «Про надра» від 27 липня 1994 року №132/94-ВР стосовно запровадження окремого розділу, присвяченого видобутку корисних копалин загалом і специфіці видобутку газу; в) розроблення окремого законодавчого акта, основним завданням якого буде врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із нафтогазовою промисловістю чи паливно-енергетичним комплексом загалом;

– факт наявності неузгодженої термінології та законодавчого використання невідповідних конструкцій для позначення одного і того самого явища – у термінологічному арсеналі законодавців слід використовувати такі теоретичні конструкції: а) «енергетичне господарство» – частина економіки, що

призначена для забезпечення країни енергетичною безпекою та незалежністю;

б) «паливно-енергетичний комплекс» – варіації обігу паливно-енергетичних ресурсів України; в) «нафтогазова промисловість», до складу якої належать газовидобувна, енергетична, гірничовидобувна, нафтовидобувна та суміжні з ними галузі; г) газовидобувна галузь – видобуток, буріння, переробка газу, геологорозвідка з метою подальшого видобування газу, надання адміністративно-сервісних послуг з газовидобутку надрокористувачам, науково-технічна діяльність, пов'язана з питаннями газовидобутку;

– несформованість механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу – унормувати вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників за розумну компенсацію та, у виняткових випадках, без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду. Такі норми мають бути відображені в Земельному кодексі України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III, а саме в главі 22 «Припинення прав на землю». Кабінет Міністрів України своїм актом має затвердити як розмір розумної компенсації та способи її обчислення, так і процедуру здійснення цієї дії;

– модернізація засад і процедур видачі ліцензій – перетворення ліцензіара на сервісну службу, унаслідок чого буде вилучено зі сфери його відання контрольні повноваження, не пов'язані безпосередньо з виданням дозвільних документів;

– запровадження та реалізація ініціатив «відкритості» – створення баз даних і вільного доступу до реєстрів споживачів і постачальників газу;

– рентна плата за видобуток газу – заміна ставок рентної плати на видобуток газу у розмірі 29 % і 19 % залежно від глибини залягання; запровадження пільгової ренти в розмірі 12 % для нових родовищ; скасування 70 % ренти для спільної діяльності;

– проведення виваженого анбандлінгу – застосування моделі ISO, проведення демонополізації ринку.

11. Доведено, що вдосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це система стратегічного, планового та виваженого ухвалення компетентними особами й органами рішення щодо шляхів розв’язання наявних проблем реалізації управління галузі газовидобутку та якості надаваних ними адміністративних послуг. Здійснене дослідження виявило низку як теоретичних, так і практичних проблемних питань. У зв’язку із цим запропоновано внести зміни й доповнення до низки нормативно-правових актів України, зокрема до земельного, надрового та податкового законодавства.

ВИСНОВКИ

У **висновках** на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень провідних вчених та діяльності суб'єктів публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового виклику у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі в Україні, викладено найбільш важливі наукові результати. Основні з них такі:

1. Доведено, що під публічним адмініструванням газовидобувної галузі України слід розуміти адміністративну діяльність публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг та здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності у цій сфері шляхом забезпечення та захисту основних потреб та інтересів, з однієї сторони – права власності Українського народу на надра, держави та суспільства, а 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 потенційних учасників адміністративно-правових відносин, що виникають, змінюються чи припиняються в цій сфері. Публічне адміністрування газовидобувної галузі окреслене певними межами, обумовленими галузевими особливостями та окремо функціональними та процедурними складовими управління енергетичним господарством країни.

2. Виявлено, що публічне адміністрування газовидобувної галузі України має власне нормативне забезпечення, яке вбирає в себе елементи загальних нормативних актів (Конституції, кодексів та деяких основоположних законів України) та сукупність галузевих, спеціалізованих адміністративно-правових норм, котрі є зовнішнім виразом засад та компетенції публічної адміністрації у вигляді нормативно-правових актів різної юридичної сили, основною метою яких з однієї сторони є встановлення меж, повноважень, компетенції суб'єктів реалізації такої діяльності, а з іншої – забезпечення надрокористувачів всіма

необхідними благами задля надання можливості повноцінного розвитку газовидобувної галузі та публічного інтересу Українського народу.

3. Доведено, що система суб'єктного складу публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України є складною та логічно сформованою. Вона складається із низки органів та посадових осіб, уповноважених вирішувати питання публічного адміністрування у галузі газовидобутку та окремо наділених суміжними повноваженнями. Вбачається, що особливістю у цій сфері є наявність виняткового суб'єкта зі спеціалізованим статусом – Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» та товариств, що входять до її групи (Акціонерне Товариство «Укргазвидобування», Акціонерне товариство «Укртрансгаз»), які мають виняткові можливості щодо впливу на процеси публічного адміністрування аналізованої галузі. Адміністративна діяльність цих суб'єктів має закріплений адміністративною нормою базис, що слугує основою для наділення конкретного суб'єкта виключними повноваженнями для: здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України; виконання уповноваженим суб'єктом своїх зобов'язань перед державою та суспільством; встановлення меж необхідної та допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин; повноцінного розвитку, функціонування та утвердження енергетичної безпеки та незалежності країни.

4. Визначено, що під формами адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України слід розуміти способи нормативного закріплення та подальшої реалізації регулюючого, розпорядчого та сервісного впливу уповноважених суб'єктів на спеціалізований тип соціальних зв'язків, модифікований під задоволення інтересів надрокористувачів, споживачів та окремо представників, що реалізують публічне адміністрування досліджуваної галузі з метою їх врегулювання.

5. Виявлено, що Державна служба геології та надр України, Державна комісія України по запасах корисних копалин, Національна комісія, що

здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг є основними суб'єктами надання адміністративних послуг у галузі газовидобутку. Різновидами аналізованих послуг є: ліцензійні, дозвільні, узгоджувальні та інші сервісні; первинні (наприклад, отримання ліцензії) та вторинні (наприклад, продовження, переоформлення ліцензії); терміновані (наприклад, спеціальні дозволи на видобування корисних копалин) та безстрокові (наприклад, прийняття рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти і газу).

6. Виявлено і узагальнено, що міжнародна спільнота активно слідкує за розвитком та функціональністю нафтогазової промисловості як окремо взятої країни, так і загалом усього світу на засадах створення єдиної міжнародної політики. Шляхом стандартизації глобальні міжнародні організації, комітети, асоціації гармонізують правила та рекомендації, які допомагають газовидобувним підприємствам якісно реалізовувати свою діяльність з мінімальними затратними ресурсами та наслідками для екології. Основні міжнародні документи в аналізованій галузі представлені актами CEN (European Committee for Standardization), CENELEC (European Committee for Electrotechnical Standardization), ETSI (European Telecommunications Standards Institute), ISO (International Organization for Standardization), IEC (International Electrotechnical Commission), API (American Petroleum Institute).

7. Доведено, що удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України – це система стратегічного, планового та виваженого прийняття компетентними особами та органами рішень про вирішення наявних проблем реалізації управління у галузі газовидобутку та якості надання ними адміністративних послуг. Проведене дослідження виявило низку як теоретичних, так і практичних проблемних питань, зокрема: відсутність систематизованості газовидобувного законодавства, в тому числі зводу стандартизованих міжнародних

рекомендацій та настанов в даній сфері; факти неузгодженої термінології та законодавчого використання невідповідних конструкцій для позначення одного і того ж самого явища; відсутність механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу; необхідність модернізації засад та процедур видачі ліцензій; необхідність запровадження та реалізація ініціатив «відкритості»; зміни розмірів рентної плати за видобуток газу; необхідність проведення виваженого анбандлінгу та демополізації ринку. У зв'язку з цим пропонується внесення чисельних змін та доповнень до низки нормативно-правових актів України, в тому числі до земельного, надрового та податкового законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ : Юрид. думка, 2007. Т. 2. Загальна частина. 592 с.
2. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Ін Юре, 2002. 668 с.
3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії. *Право України*. 2003. № 5. С. 117–122.
4. Авер'янов В. Б. Характер предмета адміністративного права: уточнення доктринальної оцінки. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики*. Київ : Факт, 2003. С. 27–29.
5. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за ред. І. Голосніченко, Я. Кондратьєва ; Укр. акад. внутр. справ ; Міжнар. освітній фонд ім. Ярослава Мудрого. Київ : КМУЦА, 1999. 178 с.
6. Академічний словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда ; АН УРСР ; Інститут мовознавства. Київ : Наук. думка, 1979. Т. 10. 726 с.
7. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.
8. Амосов О., Гавкалова Н. Публічне адміністрування в Україні: зв'язок з архетипами та пріоритети розвитку. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. / Асоціація докторів наук з держ. упр. Харків, 2014. № 2 (18). С. 7–13.
9. Аналіз регуляторного впливу проекту наказу Мінпаливенерго «Про затвердження Порядку надання погодження для видачі ліцензій на здійснення експортних операцій з нафтою сировою українського походження та газу природного у газоподібному стані українського походження за

зовнішньоекономічними контрактами (договорами)». *Міністерство енергетики та вугільної промисловості* : [сайт]. URL: <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=86625>.

10. Анбандлинг Нафтогаза. Когда и как? *Новое время. Бізнес*. 2016. 16 янв. URL: <https://biz.nv.ua/experts/anbandlinh-naftohaza-kohda-i-kak-2516872.html>.

11. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ : Наук. думка, 2004. 304 с.

12. Апаров А. М. Адміністративно-публічна діяльність як один із видів владно-публічної діяльності та як категорія адміністративного права. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 4 (10). С. 164–174.

13. Арзамасов Ю. Нормография: теория и методология нормотворчества : учеб.-метод. пособие. М. : Акад. Проект ; Триста, 2007. 560 с.

14. Арлычев А. Н. Саморегуляция, деятельность, сознание. СПб. : Наука, 1992. 152 с.

15. Бабаев В. Теория государства и права : учебник. М. : Юристъ, 2003. 592 с.

16. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля* : зб. наук. пр. Луганськ, 2012. № 1. Ч. 2. С. 59–64.

17. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Зерцало, 2003. 608 с.

18. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М. : Норма, 2000. 623 с.

19. Башко В. Й. Оподаткування видобутку природного газу в Україні. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2015. Вип. 3. С. 41–51.

20. Белькова О. Що потрібно для розвитку нафтогазовидобувної галузі. *Новое время. Бізнес*. 2018. 22 лют. URL: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/shcho-potribno-dlja-rozvitku-naftohazovidobuvnoji-haluzi-2453503.html>.

21. Битяк Ю. П. Адміністративне право : підручник. Харків : Право, 2010. 624 с.
22. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19.
23. Білько К. Ф. Форми і методи адміністративно-правового регулювання організації та діяльності нотаріату. *Правова держава*. 2015. Вип. 26. С. 542–549.
24. Богачова Л. Л. Нормативно-правовий акт як джерело національного та європейського права. *Альманах міжнародного права*. 2016. Вип. 14. С. 4–13.
25. В Україні вдосконалюється процедура видачі спеціальних дозволів на користування надрами. *Юридична газета*. 2018. 6 серп. URL: <http://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/v-ukrayini-vdoskonalyuetsya-procedura-vidachi-specialnih-dozvoliv-na-koristuvannya-nadrami.html>.
26. В Україні підвищилася рентна плата на видобуток нафти й газу. *Укрінформ*. Мультимедійна платформа іномовлення України : [сайт]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2610992-v-ukraini-pidvisilasa-rentna-plata-na-vidobutok-nafti-j-gazu.html>.
27. Васильев Р. Ф. Акты управления. (Значение, проблема исследований, понятие) : монография. М. : Моск. ун-т, 1987. 142 с.
28. Видача ліцензії на право провадження господарської діяльності з постачання природного газу. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/3508/documents?languageId=0>.
29. Видача сертифіката екологічного аудитора. *Міністерство екології та природних ресурсів України* : [сайт]. URL: <https://menr.gov.ua/content/vidacha-sertifikata-ekologichnogo-auditora.html>.
30. Види діяльності, що підлягають ліцензуванню. *Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП)* : [сайт]. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?id=16125>.

31. Відокремлення функції оператора ГТС: час визначити шлях. *Нафтогаз України*. 2016. 26 трав. URL: http://www.naftogaz.com/files/Information/2016-05-26-Unbundling_GasVesna.pdf.
32. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
33. Волошенюк І. В. Державний нагляд і контроль як гарантії права громадян на екологічну безпеку. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2012. Вип. 1. С. 119–130.
34. Габричидзе Б. Н., Елисеєв Б. П. Российское административное право : учебник для вузов. М. : Норма-Инфра-М, 1998. 607 с.
35. Газовидобування в Україні. *Baker Tilly* : [сайт]. URL: http://www.bakertilly.ua/media/Gazovydobuvannya_v_ukrayini.pdf.
36. Галецький Л. С. Ефективність державної політики щодо раціонального використання мінерально-ресурсного потенціалу України. *Актуальні проблеми та перспективи розвитку геології: наука й виробництво (Геофорум-2017)* : матеріали IV Міжнар. геологічного форуму (м. Одеса, 19–24 черв. 2017 р.). Одеса, 2017. С. 52–57. URL: <http://ukrdgri.gov.ua/wp-content/uploads/2018/01/geoforum-2018-tezi-14.pdf>.
37. Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. Херсон : Херсон. міська друкарня, 2011. Т. 1. 320 с.
38. Гетьман Є. А. Поняття підзаконного нормативно-правового акта та його співвідношення із нормативно-правовим та правовим актами. *Форум права*. 2013. № 3. С. 106–113.
39. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як об'єкт структурних змін. *Збірник наукових праць УАДУ* / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. Київ : УАДУ, 2001. Вип. 1. С. 202–212.
40. Голосніченко І. П. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. Київ : ГАН, 2005. 232 с.

41. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф. Адміністративний процес : навч. посіб. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
42. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. *Право України*. 2003. № 10. С. 86–89.
43. Горбунов В. М. Управление социальным развитием трудового коллектива : конспект лекций. Киев : МАУП, 1998. 79 с.
44. Грек М. В. Методи адміністративної діяльності Служби безпеки України. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 25. С. 233–241.
45. Грохольський В. Л. Принципи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Право і безпека*. 2003. № 3. С. 65–69.
46. Деменко О. Є. Принципи адміністрування податків. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 55–61.
47. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги та їх юридична природа. *Юридична наука*. 2011. № 1. С. 79–86.
48. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30–37.
49. Джафарова О. В. Дозвільні повноваження правоохоронних органів у сфері екологічної безпеки. *Європейські перспективи*. 2012. № 4 (2). С. 42–48.
50. Джафарова О. В. Місце адміністративного договору в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Форум права*. 2009. № 2. С. 108–111.
51. Джафарова О. В. Процедури сертифікації як один із напрямків дозвільної діяльності у сфері забезпечення економічної безпеки. *Європейські перспективи*. 2013. № 4. С. 56–60.
52. Діденко С. Адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 443 с.

53. Дозвіл на спеціальне користування надрами. *JUSTICON* : [сайт]. URL: <https://justicon.ua/ua/service/razresenie-na-specialnoe-polzovanie-nedrami.html>.
54. Доржиев Ж. Б. Теория государства и права : учеб-метод. пособие. Улан-Удэ : ВСГТУ, 2005. 345 с.
55. Дрозд О. Ю. Визначення об'єкта земельних правовідносин. *Адвокат*. 2011. № 1. С. 32–35.
56. Европейская стандартизация, гармонизированные стандарты. *ICQC. Центр сертификации* : [сайт]. URL: <http://www.icqc.eu/ru/certifikaciya-ce/standartizaciya>.
57. Екологічне право України. Особлива частина : навч. посіб. / [О. М. Шуміло, В. А. Зуєв, І. В. Бригадир та ін.]. Київ : Центр учб. літ., 2013. 432 с.
58. Енергетична незалежність України – міф чи реальність. *Finance.ua* : [сайт]. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/391866/energetychna-nezalezhnist-ukrayiny-mif-chy-realnist>.
59. Енергетична стратегія України на період до 2030 р. : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лип. 2013 р. № 1071-р ; (Втрата чинності від 18 серп. 2017 р., підстава – розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-р. від 18 серп. 2017 р.). *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13>.
60. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серп. 2017 р. № 605-р. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#n2>.
61. За бурение и ремонт скважин «Укргазвидобування» будет отвечать вр. и о. президента «Укртрансгаза». *UAPROM.info* : [сайт]. URL: <http://uaprom.info/news/168072-burenie-remont-skvazhin-ukrgazvydobuvannya-otvechat-vr-prezidenta-ukrtransgaza.html>.

62. Загальна теорія держави й права : підручник / [М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.] ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

63. Зайчук О. В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.

64. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ : НАДУ, 2010. 28 с.

65. Звіт за результатами проведення XVI міжнародного форуму «Паливно–енергетичний комплекс України: сьогодення та майбутнє». *Міжнародний виставковий центр* : [сайт]. URL: <http://www.iec-expo.com.ua/uk/rek-2018.html>.

66. Звіт про результати державного геологічного контролю за геологічним вивченням надр та раціональним і ефективним використанням надр у 2017 році. *Державна служба геології та надр України* : [сайт]. URL: http://www.geo.gov.ua/wp-content/uploads/2018/05/zvit_pro_rezultaty_derzhavno-go-geokontrolyu_za_2017_rik_sayt.doc.

67. Здоровило І. В. Актуальні питання запобігання злочинам, пов'язаним із порушенням правил охорони або використання надр, в Україні. *Питання боротьби зі злочинністю*. 2016. Вип. 31. С. 183–196.

68. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3. Ст. 27.

69. Зубко А. О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 211 с.

70. Ивакин А. А. Диалектическая философия : монография. 2-е изд., перераб. и доп. Одесса : Феникс ; М. : ТрансЛит, 2007. 440 с.

71. Історія нафтогазової промисловості. *Нафтогаз* : [сайт]. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/69CDD708EEFC16B4C22570D8003432CC>.

72. Как новая рента на добычу газа привлечет в отрасль деньги. *Дело*. 2017. 8 дек. URL: <https://delo.ua/business/kak-novaja-renta-na-dobychu-gaza-privlechets-v-otrasl-dengi-336888/>.

73. Касьяненко М. М. Організація роботи та управління органами Державної податкової служби України : навч. посіб. Ірпінь : Акад. ДПС України, 2001. 229 с.

74. Кеча А. С. Форми і методи діяльності відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 1 (2). С. 207–214. (Серія «Юридичні науки»).

75. Кирій С. Адміністративна діяльність як структурно-функціональний компонент державного управління. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 1 (1). С. 59–67.

76. Кицул С. Ю. Методы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 128–133. (Кыргызская Республика).

77. Кицул С. Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79–84. (Кыргызская Республика).

78. Ківалов С. В., Біла-Тіунова Л. Р. Адміністративне право України : навч. посіб. 5-те вид., переробл. і доповн. Одеса : Фенікс, 2011. 400 с.

79. Кіцул С. Ю. Газовидобувна галузь України як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2018. № 36. С. 106–111. (Серія «Юриспруденція»).

80. Кіцул С. Ю. Зв'язок форм та методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя, 2018. С. 82–84.

81. Кіцул С. Ю. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серп. 2018 р.). Одеса, 2018. С. 53–55.

82. Кіцул С. Ю. Нормативна база публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ, 2018. С. 66–69.

83. Кіцул С. Ю. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 105–110.

84. Кіцул С. Ю. Поняття публічного адміністрування у газовидобувній галузі України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 112–117.

85. Кіцул С. Ю. Принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 112–117. (Серія «Юридичні науки»).

86. Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 88–93.

87. Кіщак Ю. І., Міняйло М. П. Сутність адміністративно-правових відносин у розгляді звернень громадян. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. / [редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), Л. І. Кормич (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін]. Одеса, 2009. Вип. 38. С. 741–748.

88. Коболєв пропонує створити в Україні єдину базу споживачів газу: як це має працювати. *5 Канал* : [сайт]. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/koboliev-proponuie-stvoryty-v-ukraini-iedynu-bazu-spozhyvachiv-hazu-iak-tse-maie-pratsiuvaty-184461.html>.

89. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 лип. 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

90. Кодекс України про надра : Закон України від 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
91. Кожушко С. І. Становлення, сучасний стан та перспективи розвитку законодавства про дисципліну праці в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2006. 182 с.
92. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
93. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України : підручник. [2-ге вид., змін. і доповн.]. Київ : Істина, 2012. 528 с.
94. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
95. Концепція реформування публічної адміністрації : проект. *Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу* : [сайт]. URL: www.center.gov.ua/docman/.
96. Коренев А. П. Административное право. Общая и Особенная части. М. : МВШМ МВД СССР, 1986. 487 с.
97. Костров В. Енергетична незалежність по-німецьки. *Віче*. 2014. № 19. С. 28–29.
98. Котяш Л. П. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 217 с.
99. Кравцова Т. М., Солонар А. В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.
100. Крижанівський Є. ТК 146: проблеми та перспективи стандартизації у нафтогазовій галузі. *Стандартизація. Сертифікація. Якість*. 2009. № 5. С. 16–19.
101. Круглий стіл «Досягнення цілей газовидобутку до 2020 року. Чи всі можливості використано?». *Українська енергетика* : [сайт]. URL: <http://ua->

energy.org/uk/posts/kruhlyi-stil-dosiahnennia-tsilei-hazovydobutku-do-2020-roku-chy-vsi-mozhlyvosti-vykorystano.

102. Кузьмишин В. Категорія «апеляційний суд» як об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері судового адміністрування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. С. 167–172.

103. Кузьмишин В. М. Адміністрування апеляційних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 222 с.

104. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

105. 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.

106. Легін Л. М. Нормативно-правовий акт: поняття та система ознак. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 21–26.

107. Лоппінэ А. Список идентичных стандартов ISO-CEN-API. 3-е изд. *Нефтяное хозяйство*. 2005. № 6. С. 82–86.

108. Лукаш С. С. Теоретичні основи нормативно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. Вип. 16. С. 227–232.

109. Лукін О. Газові ресурси України: сучасний стан і перспективи освоєння. *Вісник Національної академії наук України*. 2011. № 5. С. 40–48.

110. Мазурець Ю. О. Енергетична незалежність як складова національних інтересів України. *Міжнародні відносини*. 2016. № 10. (Серія «Політичні науки»). URL: http://journals.iir.kiev.ua/index.php/pol_n/issue/view/159.

111. Макаренко О. Ю. Адміністративні договори як форма діяльності суб'єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407–410.

112. Макаренко О. Ю. Специфіка державного регулювання відносин користування надрами: органи загальної, спеціальної компетенції. *Науковий*

вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 1. С. 85–94.

113. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. [2-ге вид., доповн. та переробл.]. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

114. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.

115. Маркіна А. М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 221 с.

116. Марчук В. М. Основні поняття та категорії права : навч. посіб. Київ : Істина, 2001. 144 с.

117. Маслова Я. І. Контроль та нагляд у державному управлінні автомобільними дорогами. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 49. С. 462–467.

118. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю. Державне управління : посібник. Київ : Знання-Прес, 2003. 138 с.

119. Міхровська М. Державне управління та публічна адміністрація: шлях до демократії. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2011. Вип. 88. С. 90–93. (Серія «Юридичні науки»).

120. Молдован В. В., Чулінда Л. І. Правознавство : навч. посіб. 2-ге вид. Київ : Центр учб. літ., 2010. 184 с.

121. Монетизація субсидій потрібна для введення ринкової ціни на газ – Коболев. *Укрінформ – Мультимедійна платформа іномовлення України* : [сайт]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2622546-monetizacia-subsidij-neob-hidna-dla-vvedenna-rinkovoi-cini-na-gaz-kobolev.html>.

122. Мосьондз С. О. Публічна адміністрація в механізмі державної політики у сфері науки в Україні. *Публічне право*. 2013. № 4. С. 54–60.

123. Мурза В. В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116.

124. Надання без проведення аукціону спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/2680/details>.

125. Надання спеціального дозволу без проведення аукціону на користування надрами з метою геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ). *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/3232/details>.

126. Надання спеціального дозволу на користування надрами без проведення аукціону з метою будівництва та експлуатації підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/3233/details>.

127. Надання спеціального дозволу на користування надрами за результатами продажу на аукціоні. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/2677/details>.

128. Невідома історія розвитку та занепаду газовидобування в Україні. *Карпатський Оглядач* : [сайт]. URL: <https://carpatobserver.eu/%D0%BD%D0%B5%D0%B2%D1%96%D0%B4%D0%BE%D0%BC%D0%B0-%D1%96%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D1%8F-%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BA%D1%83-%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D0%B4/>.

129. Нерсисянц В. Общая теория права и государства : учеб. для вузов. М. : НОРМА–ИНФРА-М, 2000. 552 с.

130. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44 (1). С. 53–63.
131. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М. : Юрист, 1994. 359 с.
132. Овсянко Д. М. Административное право : учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2002. 468 с.
133. Ославський М. І. Аналіз новел закону «Про адміністративні послуги». *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України*. 2012. Вип. 30. С. 45–52.
134. Павліченко В. М. Поняття нормативно-правового забезпечення праці державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. Вип. 10–1(1). С. 143–146. (Серія «Юриспруденція»).
135. Парламент підвищив ренту на видобуток нафти. *Українська Енергетика* : [сайт]. URL: <http://ua-energy.org/uk/posts/parlament-pidvyshchyv-rentu-na-vydobutok-nafty>.
136. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
137. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: досвід Французької Республіки. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 159–165.
138. Патерило І. В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 20 с.
139. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 12. Т. 1. С. 93–96. (Серія «Юриспруденція»).

140. Педан А. И. Понятие административно-правовых отношений в сфере исполнительного производства в Украине. *Право и Закон*. 2018. № 1. С. 67–72.

141. Петров Є. В. До питання про зміст категорії «публічна адміністрація». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 5–7.

142. Петровський П. М. Проблема розуміння в контексті розвитку публічного управління в Україні. *Ефективність державного управління*. 2017. Вип. 1. С. 21–27.

143. Писаренко Г. М. Адміністративні послуги в Україні. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 160–165.

144. Писаренко Г. Надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України. *Визначальні тенденції генезису державності і права* : зб. наук. пр. Міжнар. наук.-практ. конф. (Миколаїв, 23–24 листоп. 2007 р.) / за ред. В. І. Терентьєва, О. В. Козаченка. Миколаїв, 2007.

145. Підвищення ціни на газ не зупинить стагнацію видобутку газу в Україні. *Galinfo.com* : [сайт]. URL: <http://galinfo.com.ua/news/185714.html>.

146. Податковий кодекс України : Закон України від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 р. № 13–14. № 15–16. № 17. Ст. 112.

147. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 верес. 2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.

148. Про асоціацію. *Асоціація газовидобувних компаній України* : [сайт]. URL: <http://agpu.org.ua/>.

149. Про газ (метан) вугільних родовищ : Закон України від 21 трав. 2009 р. № 1392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 40. Ст. 578.

150. Про Державну геологічну службу України : Закон України від 04 листоп. 1999 р. № 1216-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 51. Ст. 456.

151. Про Державну комісію України по запасах корисних копалин. *Державна комісія України по запасах корисних копалин* : [сайт]. URL:

<http://www.dkz.gov.ua/ua/derzhavna-komisiya-ukrajini-po-zapasakh-korisnikh-kopalin>.

152. Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій : наказ Держатомрегулювання України від 22 лип. 2015 р. № 140. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0954-15>.

153. Про затвердження переліків платних адміністративних послуг, які надаються Міністерством екології та природних ресурсів і Державною службою геології та надр : постанова Кабінету Міністрів України від 01 черв. 2011 р. № 705. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/705-2011-%D0%BF> 152.

154. Про затвердження переліку платних адміністративних послуг, що надаються Міністерством енергетики та вугільної промисловості : розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2011 р. № 1071-р. *Міністерство енергетики та вугільної промисловості* : [сайт]. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=244915590&cat_id=244915496.

155. Про затвердження Плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06 черв. 2018 р. № 497-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 133. 19 лип.

156. Про затвердження Положення про Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2014 р. № 676. *Офіційний вісник України*. 2014. № 97. Ст. 2801.

157. Про затвердження Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України : постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2017 р. № 208. *Офіційний вісник України*. 2017. № 29. Ст. 861.

158. Про затвердження складових галузевих стандартів вищої освіти з напрямку 0504 «Туризм» : наказ МОН України від 14 черв. 2004 р. № 476. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0863-04/ed20040720/find?text=%D3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF>.

159. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98/ed20060528/find?text=%C4%E5%F0%E6%E0%E2%ED%E5+%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED%ED%FF>.

160. Про нафту і газ : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2665-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. Ст. 262.

161. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 верес. 2016 р. № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 51. Ст. 833.

162. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.

163. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

164. Про підприємство. Газопостачальна компанія «Нафтогаз України» : [сайт]. URL: <https://naftogazpostach.com/services?chapterId=11>.

165. Про Положення про Державну службу геології та надр України : Указ Президента України від 06 квіт. 2011 р. № 391/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011. № 9. Ст. 544.

166. Про ринок природного газу : Закон України від 09 квіт. 2015 р. № 329-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 27. Ст. 234.

167. Про схвалення Концепції розвитку газовидобувної галузі України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 груд. 2016 р. № 1079-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 36. 24 лют.

168. Програма енергонезалежності та реформа енергетики. *The Reforms Guide* : [сайт]. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/energyreform-2/>.

169. Прогрес стандартів ISO в нафтогазовій галузі (Бюлетень стандартів OGP). ДП «Укрметртестстандарт» : [сайт]. URL: http://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=242%3A-iso-ogp-&catid=122%3A2015-09-15-07-01-23&lang=uk.

170. Продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою будівництва та експлуатація підземних споруд, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин, зокрема споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва, скидання стічних вод. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/3289/details>.

171. Продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою видобування корисних копалин. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/3287/details>.

172. Продовження строку дії спеціального дозволу на користування надрами з метою геологічного вивчення; геологічного вивчення, зокрема дослідно-промислової розробки; геологічного вивчення нафтогазоносних надр, зокрема дослідно-промислової розробки родовищ вуглеводнів, з подальшим видобуванням нафти і газу (промислова розробка родовищ). *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservicescope-26/3284/details>.

173. Рабінович П. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с.

174. Рада с 1 января снизила ренту на добычу природного газа на новых скважинах. *УНІАН* : [сайт]. URL: <https://www.unian.net/economics/industry/2286941-rada-s-1-yanvary-a-s-nizila-rentu-na-dobyichu-prirodnogo-gaza-na-novyih-skvajinah.html>.

175. Рівіс М. М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 217 с.
176. Романов Я. В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.
177. Ромашов Р., Пархоменко Н. Теорія держави і права : навч. посіб. Київ : КНТ, 2007. 216 с.
178. Рудниченко С. М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 226 с.
179. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / [пер. з рос.]. Харків : Консум, 2008. 656 с.
180. Сокур Л. А. Нормативне та науково-методичне забезпечення державної політики України у сфері діловодства. *Бібліотекознавство. Документознавство. Інформологія*. 2011. № 1. С. 16–27.
181. Сокурєнко О. А. Адміністративно-правове забезпечення охорони навколишнього природного середовища. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія : Право. 2014. Вип. 2. С. 145–150.
182. Спеціальний дозвіл на користування надрами. *Еколого-правовий консалтинг* : [сайт]. URL: https://eco.kiev.ua/poslугy/dozvil-na-specvodokorystuvannya/specdozvil_na_nadra/.
183. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. Т. I. История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. М. : НОРМА, 2002. 728 с.
184. Створення ринку газу для населення вимагає рішучих змін законодавства. *НафтоГаз Група* : [сайт]. URL: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/A7719FDDF7D25979C22581C4003CAAF6?OpenDocument>.
185. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

186. Стрельник В. В. Правові питання здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. Харків, 2017. 207 с.

187. Структура Державної служби геології та надр України. *Державна служба геології та надр України* : [сайт]. URL: <http://www.geo.gov.ua/structure/>.

188. Тацакович Н. Значення гармонізації міжнародних стандартів для нафтогазової промисловості в Україні. *Стандартизація. Сертифікація. Якість*. 2013. № 5. С. 13–18.

189. Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. «DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 104 с.

190. Ткаленко О. М. Форми й методи діяльності органів виконавчої влади щодо запобігання насильству в сім'ї щодо дітей. *Право і суспільство*. 2015. № 3 (2). С. 137–142.

191. У Нафтогазі презентували дорожню карту відокремлення оператора ГТС. *Укрінформ* : [сайт]. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2541509-u-naftogazi-prezentuvali-doroznu-kartu-vidokremlenna-operatora-gts.html>.

192. Угровецький О. П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 224 с.

193. Україна і її роль на європейському газовому ринку. *НафтоГаз. Укргазвидобування* : [сайт]. URL: <http://ugv.com.ua/uk/page/pro-kompaniu>.

194. Уряд актуалізував План заходів щодо реалізації Концепції розвитку газовидобувної галузі України до 2020 року. *Урядовий портал* : [сайт]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-aktualizuvav-plan-zahodiv-shchodo-realizaciyi-konsepciyi-rozvitku-gazovidobuvnoyi-galuzi-ukrayini-do-2020-roku>.

195. Уряд затвердив договори оренди та експлуатації газорозподільних систем та їх складових. *Учбовий Центр УКРПРОМЛІФТЗВАР*. : [сайт]. URL:

<http://liftzvar.com.ua/uk/content/uryad-zatverdyyv-dogovory-orendy-ta-ekspluataciyi-gazorozpodilnyh-system-ta-yih-skladovyh>.

196. Уряд затвердив концепцію розвитку газодобувної галузі до 2020 року. *УНІАН* : [сайт]. URL: <https://economics.unian.ua/energetics/1701716-uryad-zatverdiv-kontseptsuyu-rozvitku-gazodobuvnoji-galuzi-do-2020-roku.html>.

197. Ухвалення рішення щодо введення родовища або окремого покладу нафти і газу в дослідно-промислову розробку. *Єдиний державний портал адміністративних послуг* : [сайт]. URL: <https://my.gov.ua/info/service/byservices/core-26/2922/details>.

198. Це – не анбандлінг. *Нафтогаз України* : [сайт]. URL: <http://www.naftogaz.com>.

199. Черданцев А. Ф. Теория государства и права : учебник. М. : Юрайт-М, 2001. 432 с.

200. Череднікова Т. М. Державне регулювання поставки нафти та нафтопродуктів у зовнішньоекономічних відносинах. *Форум права*. 2016. № 1. С. 248–256.

201. Черкасов В. В. Управленческая деятельность менеджера. Основы менеджмента : учебник. Киев : Ваклер ; Атлант, 1998. 470 с.

202. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)» / Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

203. Четвериков В. С. Административное право : учеб. пособие. Ростов н/Д : Феникс, 2004. 512 с. (Серия «Высшее образование»).

204. 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.

205. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 14. С. 260–263.
206. Щукина Г. Педагогика : курс лекцій. М. : Педагогика, 1966. 382 с.
207. Як обраховується рентна плата за видобуток газу. *Тримай KURS* : [сайт]. URL: https://kurs.if.ua/news/yak_obrahovuietsya_rentna_plata_za_vydobutok_gazu_72716.html.
208. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. Харків : Нац. ун-т внутр. справ, 2002. 653 с.
209. All of the Above Energy Approach. *BLM* : [site]. URL: <https://www.blm.gov/programs/natural-resources>.
210. Allison E. and B. Mandler. US Regulation of Oil and Gas Operations. *American Geosciences Institute*. 2018. URL: <https://www.americangeosciences.org/critical-issues/factsheet/pe/regulation-oil-gas-operations>.
211. American Petroleum Institute. *Gost-Snip* : [site]. URL: http://gost-snip.su/razdel/api_amerikanskiy_institut_nefti_/page/4.
212. API стандарты. *Fluidbusiness Group* : [site]. URL: <http://www.Fluidbusiness.ru/usefull/standarty/api-sandarty/>.
213. CEN (European Committee for Standardization) Европейский комитет по стандартизации. *ICQC* : [site]. URL: <http://www.icqc.eu/ru/certifikacija-ce/stroitelnye-materialy/standard-cen>.
214. Clean Energy Wire. *Journalism for the energy transition*. 2018. URL: <https://www.cleanenergywire.org/news/germanys-oil-and-gas-production-slides-2018>.
215. Electronic Code of Federal Regulations – Title 36, Chapter I, Part 6, Subpart B: Non-Federal Oil and Gas Rights.
216. European Committee for Electrotechnical Standardization. *CENELEC* : [site]. URL: <https://www.cencenelec.eu/aboutus/Pages/default.aspx2019>.

217. European Standardization. *CEN* : [site]. URL: <https://www.cen.eu/you/EuropeanStandardization/Pages/default.aspx>.
218. Federal Mining Act. Federal Ministry for Economic Affairs and Energy. 2019. URL: http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bbergg/.
219. Gas Regulation. Getting the Deal Through. 2018. URL: <https://gettingthedealthrough.com/area/15/jurisdiction/23/gas-regulation-united-states/>.
220. Germany. *The Law Reviews* : [site]. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-oil-and-gas-law-review-edition-6/1175807/germany>.
221. Germany's Energiewende. *2World Nuclear Association*: [site]. URL: <https://www.world-nuclear.org/information-library/energy-and-the-environment/energiewende.aspx>.
222. Ground Water Protection Council (2009). State Oil and Natural Gas Regulations Designed to Protect Water Resources. Prepared for the US Department of Energy's National Energy Technology Laboratory, May 2009.
223. Interstate Commission – Summary of State Statutes and Regulations. *ICQC*. 2019. URL: <http://iogcc.ok.gov>.
224. Interstate Oil & Gas Compact Commission – Interstate Oil and Gas Commission Charter. *ICQC*. 2019. URL: <http://iogcc.ok.gov>.
225. Koliushko I., Tymoschuk V. Management services – the new institute of administrative law. *Law of Ukraine*. 2001. № 5. P. 30–34.
226. Natural gas supply in Germany. *Federal Ministry for Economic Affairs and Energy* : [site]. URL: <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Energy/gas-natural-gas-supply-in-germany.html>.
227. Standards Bulletin. *OGP*. 2010. URL: https://www.iso.org/files/live/sites/isoorg/files/archive/pdf/en/ogp_bulletin_2010_leaflet.pdf.
228. The German Energiewende. *Federal Foreign Office* : [site]. URL: <http://www.energiewende-global.com/en/>.
229. The History of Regulation. *NaturalGas* : [site]. URL: <http://naturalgas.org/regulation/history/>.

230. The Oil and Gas Law Review – Edition 6. *The Law Reviews* : [site]. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/1001266/the-oil-and-gas-law-review-edition-6>.

231. The United States of oil and gas. *Washingtonpost* : [site]. URL: <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/united-states-of-oil/?noredirect=on>.

232. Today's state-of-art global solutions for CEOs. ISO publication, 2009. = Сучасні передові рішення для генеральних директорів. Публікація ISO:2009.

233. US Environmental Protection Agency – Actions and Notices about Oil and Natural Gas Air Pollution Standards. *EPA* : [site]. URL: <https://epa.gov/airquality/oilandgas/>.

234. US Environmental Protection Agency – Reduced Emission Completions for Hydraulically Fractured Natural Gas Wells. *EPA* : [site]. URL: <https://www.epa.gov/natural-gas-star-program/reduced-emission-completions-hydraulically-fractured-natural-gas-wells>.

235. US Environmental Protection Agency – Regulatory Information by Sector: Oil and Gas Extraction Sector . *ICQC*. 2019. URL: <http://iogcc.ok.gov>.

236. US Environmental Protection Agency (2015). Minimizing and Managing Potential Impacts of Injection-Induced Seismicity from Class II Disposal Wells: Practical Approaches.

237. US oil and gas industry – Statistics & Facts. *The Statistics Portal* : [site]. URL: <https://www.statista.com/topics/1706/oil-and-gas/>.

238. USA EPA. *An official website of the United States government*. URL: <https://www.usa.gov/federal-agencies/environmental-protection-agency>.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Кицул С.Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79–84 (Кыргызская Республика).

2. Кицул С. Ю. Методы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины. *Право и закон*. 2018. № 2. С. 128–133 (Кыргызская Республика).

3. Кіцул С. Ю. Принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 53–56.

4. Кіцул С. Ю. Поняття публічного адміністрування у газовидобувній галузі України. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 112–117.

5. Кіцул С. Ю. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. С. 105–110.

6. Кіцул С. Ю. Публічна адміністрація газовидобувної галузі України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 233–236.

7. Кіцул С. Ю. Газовидобувна галузь України як об'єкт публічного адміністрування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. № 36. Т. 1. С. 160–163.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Кіцул С. Ю. Нормативна база публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Сучасні правові системи світу в умовах*

глобалізації: реалії та перспективи: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). К.: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 66–69.

9. Кіцул С. Ю. Місце газовидобувної галузі в системі енергетичного господарства України. *Актуальні питання правової теорії та юридичної практики*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серп. 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 53–55.

10. Кіцул С. Ю. Зв'язок форм та методів адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 жовт. 2018 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2018. С. 82–84.

БЛАНК
соціологічного опитування громадян щодо стану енергетичної
незалежності країни

Шановний респонденте! Вашій увазі запропоновано бланк соціологічного опитування щодо стану енергетичної незалежності країни. Опитування є анонімним, тому просимо Вас надати правдиві відповіді. На кожне питання треба надати відповідь «Так» або «Ні» у графі навпроти позначкою (наприклад, «+», або «V»). Результати Вашої активної громадянської позиції буде використано для розроблення рекомендацій з розв'язання проблем, пов'язаних з реалізацією публічного адміністрування газовидобувної галузі України. Дякуємо Вам за участь!

Чи потрібно державі стимулювати збільшення видобутку, ефективнішого транспортування та конкурентного продажу природного газу?			
Так		Ні	
Чи відчутними для Вас стали наслідки численних «газових війн» з Російською Федерацією?			
Так		Ні	
Як Ви оцінюєте рівень енергетичної незалежності країни?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
Як Ви можете схарактеризувати стан розвитку газовидобувної галузі України?			
Високий	Достатній	Низький	Дуже низький
Чи бажаєте обирати самостійно постачальника газових послуг ?			
Так		Ні	

РЕЗУЛЬТАТИ
соціологічного опитування громадян щодо стану енергетичної
незалежності країни

Вибірковим анкетуванням було охоплено 203 респондентів. Час проведення анкетування – друге півріччя 2018-го і початок 2019 року. 8 % респондентів відмовилися відповідати на питання з різних причин.

Чи потрібно державі стимулювати збільшення видобутку, ефективнішого транспортування та конкурентного продажу природного газу?			
Так		Ні	
76 %		24 %	
Чи відчутним для Вас стали наслідки численних «газових війн» з Російською Федерацією?			
Так		Ні	
83 %		17 %	
Як Ви оцінюєте рівень енергетичної незалежності країни?			
Високий	Достатній	Задовільний	Незадовільний
0 %	8 %	20 %	72 %
Як Ви можете схарактеризувати стан розвитку газовидобувної галузі України?			
Високий	Достатній	Задовільний	Незадовільний
2 %	31 %	58 %	9 %
Чи бажаєте обирати самостійно постачальника газових послуг?			
Так		Ні	
64 %		36 %	

ПРОЕКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ

«Про внесення змін до Земельного кодексу України стосовно запровадження механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу»

Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:

І. Внести до Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III такі зміни:

– доповнити главу 22 під назвою «Припинення прав на землю» статтею 146-1 такого змісту:

Стаття 146-1. Особливий порядок вилучення земель для розвідки і видобування корисних копалин

За межами населених пунктів вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника допускається, як виняток за рішенням Кабінету Міністрів України.

За вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника передбачена компенсація, розмір і порядок якої встановлені Постановою Кабінету Міністрів України.

У необхідних випадках допускається (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду».

ІІ. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Голова
Верховної Ради України**

А.В. ПАРУБІЙ

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо запровадження механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу»

1. Обґрунтування потреби ухвалення акта

Земельний кодекс України передбачає можливість вилучення (викуп) земельних ділянок для суспільних потреб.

Стаття 7. Закону України від 17.11.2009 № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби» містить норму про можливість викупу земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, для суспільних потреб, різновидом якого вважається розміщення та обслуговування об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин, а також будівництво та обслуговування нафтових і газових свердловин та виробничих споруд, необхідних для їх експлуатації, споруд для підземного зберігання нафти, газу та інших речовин і матеріалів, захоронення шкідливих речовин і відходів виробництва.

Примусове відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, стосується тільки об'єктів, пов'язаних із видобуванням корисних копалин загальнодержавного значення.

Потрібно унормувати вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників за розумну компенсацію та, у виняткових випадках, без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду.

2. Цілі і завдання ухвалення акта

Метою проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України стосовно запровадження механізму узгодження вилучення (викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу» є запровадження механізму вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників без прив'язки до обсягів його видобутку.

Це надасть можливість місцевим малим газовидобувним підприємствам вийти на газовий ринок та забезпечувати місцевість власними ресурсами.

Пропонується внесення доповнень до Земельного кодексу України від 25.10.2001 № 2768-III (Відомості Верховної Ради України, 2002, № 3-4, ст. 27) статтею 146-1 «Особливий порядок вилучення земель для розвідки і видобування корисних копалин».

3. Стан нормативно-правової бази

- Земельний кодекс України;
- Кодекс України про надра;

– Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби»;

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про вилучення та/або надання земельних ділянок у постійне користування із зміною їх цільового призначення та викуп або примусове відчуження земельних ділянок, які перебувають у власності фізичних або юридичних осіб, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної потреби».

4. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація проекту Закону не потребує додаткових видатків державного бюджету.

5. Регіональний аспект

Проект Закону не стосується питань розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

6. Запобігання дискримінації

У проекті Закону відсутні положення, які містять ознаки дискримінації.

7. Запобігання корупції

У проекті Закону відсутні правила і процедури, які можуть містити ризики вчинення корупційних правопорушень.

8. Громадське обговорення

Проект Закону не потребує проведення консультацій з громадськістю.

9. Оцінка регуляторного впливу

Проект Закону не є регуляторним актом.

10. Вплив реалізації акта на ринок праці

Реалізація проекту Закону не має впливу на ринок праці.

11. Прогноз результатів

Ухвалення положень законопроекту надасть можливість запровадити механізм вилучення земельних ділянок для газовидобування у власників без прив'язки до обсягів його видобутку

ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ
до проекту Закону України «Про внесення змін до Земельного
кодексу України щодо запровадження механізму узгодження вилучення
(викупу) земельних ділянок у власника під розвідку та видобуток газу»

Зміст положення (норми) чинного акта законодавства	Зміст положення (норми) проекту акта
Земельний кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III (Відомості Верховної Ради України, 2002, № 3-4, ст. 27)	
«Стаття 146-1» – немає	«Стаття 146-1. Особливий порядок вилучення земель для розвідки і видобування корисних копалин» За межами населених пунктів вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника допускається, як виняток за рішенням Кабінету Міністрів України. За вилучення (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника передбачена компенсація розмір і порядок якої встановлено Постановою Кабінету Міністрів України. У необхідних випадках допускається (викуп) ріллі, земельних ділянок, зайнятих багаторічними насадженнями, для розвідки і видобування корисних копалин у власника без згоди останнього шляхом звернення до адміністративного суду».

Додаток Г

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Директор
Науково-дослідного інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор
В.В. Галуцько

«22» січня 2019 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження
«Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія
Юрійовича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук у
наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича. Під час обговорення наданих матеріалів щодо використання їх у науковій діяльності комісією було констатовано, що окремі положення вказаного вище дослідження використовується у науково-дослідній діяльності Науково-дослідного інституту публічного права, а саме для подальшої теоретичної розробки питань публічного адміністрування нафтогазової промисловості та окремо адміністративної діяльності публічної адміністрації в галузі газовидобутку.

Отже, результати дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича мають вагомий цінність для наукової діяльності Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича вважати впровадженими в наукову діяльність Науково-дослідного інституту публічного права.

Старший науковий співробітник,
к.ю.н.

К. М. Куркова

Науковий співробітник відділу публічно-правового
забезпечення розвитку підприємництва

І.О. Глобенко

Додаток Д

«ЗАТВЕРДЖУЮ»

Директор
Науково-дослідного інституту
публічного права,
доктор юридичних наук, професор
В.В. Галуцько

«29» счня 2019 р.

АКТ

упровадження результатів дисертаційного дослідження на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Кіцула Сергія Юрійовича з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» у навчальний процес Науково-дослідного інституту публічного права

Комісією Інституту було розглянуто результати використання матеріалів дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича. Під час обговорення наданих матеріалів комісією було констатовано, що окремі положення дослідження було використано під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Актуальні проблеми теорії адміністративного права», підготовці відповідних підручників, навчальних посібників.

Загалом можна зазначити, що результати дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича мають певну цінність для Науково-дослідного інституту публічного права.

ВИСНОВОК: результати дисертаційного дослідження з теми «Публічне адміністрування газовидобувної галузі України» Кіцула Сергія Юрійовича вважати впровадженими в навчальному процесі Науково-дослідного інституту публічного права.

Члени комісії:

Старший науковий співробітник,
к.ю.н.

К. М. Куркова

Науковий співробітник відділу публічно-правового
забезпечення розвитку підприємництва

І.О. Глобенко