



ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПРОЦЕДУР В НЕФТЕГАЗОВОМ КОМПЛЕКСЕ УКРАИНЫ

Яков ВОРОНИН,

кандидат юридических наук,
докторант Харьковского национального университета внутренних дел

Summary

The this article the content regulations that govern resolution procedures in the oil and gas sector depending on their level of validity are considered. The author pays his attention to theoretical foundations of the concept of «regulation», «mechanism of regulation» and so on. Topical problems of legal regulation of resolution procedures in the oil and gas sector in Ukraine are established and specific solutions are offered.

Key words: regulation, oil and gas sector, certification, licensing.

Аннотация

В статье рассмотрено содержание нормативно-правовых актов, которые регулируют разрешительные процедуры в нефтегазовом комплексе в зависимости от уровня их юридической силы. Автор уделяет непосредственное внимание теоретическим основам понятия «правовое регулирование», «механизм правового регулирования» и т.д. Определены актуальные проблемы правового регулирования разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе Украины и предложены конкретные пути их решения.

Ключевые слова: правовое регулирование, нефтегазовый комплекс, сертификация, лицензирование.

Постановка проблемы. В комплексе проблем развития нефтегазового комплекса (НГК) государства важное место занимает совершенствование нормативно-правового регулирования, которое должно обеспечивать реализацию действующих и эффективных механизмов для осуществления долговременной государственной промышленной политики. Особое место среди составляющих последней занимает: укрепление безопасности производства и уменьшения ущерба окружающей среде; защита прав собственного производителя и потребителя продукции путем установления или устранения соответствующих помех; обеспечение экономической эффективности производства и конкурентоспособности отечественных товаров и услуг.

В свою очередь, разрешительная деятельность выступает весомым средством обеспечения качества и, соответственно, безопасности продукции, экологической безопасности, что как раз и составляет содержание деятельности государства в направлении обеспечения прав и свобод человека (ст. 3 Конституции Украины). Соответственно, государство в лице уполномоченных органов обязано должным образом сформировать правовое обеспечение разрешительных процедур в НГК, что станет основой для ее эффективной реализации.

Состояние исследования. Вопросы общетеоретического право-

вого регулирования уделили свое внимание С.С. Алексеев, В.В. Копейчиков, А.М. Колодий, О.Ф. Скакун, В.А. Хропанюк и многие другие ведущие ученые.

Научные исследования проблем разрешительной деятельности составили труды как Д.Н. Бахраха, В.А. Гуменюка, Е.В. Джафаровой, Я.Ю. Кондратьева, В.И. Краснова, С.В. Лихачева, С.Д. Подлинева, В.И. Ткаченко. Работы указанных ученых положены в основу формирования подхода к изучению проблем правового регулирования разрешительных процедур, но они не охватывают всю проблематику в современных условиях. В предыдущих работах мы останавливались на вопросах сертификации нефтепродуктов (в большей степени общетеоретических вопросах) как одной из процедур разрешительной деятельности [1]. Вместе с тем общественные отношения в сфере НГК не исчерпываются только одним видом разрешительных процедур, которые, к сожалению, также не лишены недостатков правового регулирования.

Итак, **цель** данной статьи заключается в определении и изучении нормативно-правовых актов, регламентирующих разрешительные процедуры в НГК Украины.

Указанная цель исследования обуславливает постановку и решение следующих задач: описать теоретические наработки относительно определения категории «правовое

регулирование»; определить систему и соответствующие положения нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения в НГК сквозь призму понятия «правовое регулирование»; описать специфические особенности правового регулирования разрешительных процедур в НГК; проанализировать недостатки (коллизии, пробелы) правового регулирования разрешительных процедур в НГК; предложить возможные пути решения проблем правового регулирования разрешительных процедур в НГК Украины.

Изложение основного материала. Представители теории государства и права под категорией «правовое регулирование» преимущественно понимают осуществляемое государством с помощью права и совокупности правовых средств упорядочение общественных отношений, их юридическое закрепление, охрану и развитие [2, с. 529]. При этом рассмотрение проблем, возникающих при проведении разрешительной деятельности в НГК, удобно осуществить с помощью инструментария механизма правового регулирования. Под ним, по мнению С.С. Алексеева, понимается «взятая в единстве система правовых средств (юридических норм, актов реализации норм права), с помощью которых осуществляется результативное правовое воздействие на отношения общества» [3, с. 364]. Незаурядность юридических норм в



таким механизме заключается в том, что они являются нормативной основой, его главным элементом.

Нормы права – общеобязательные, формально определенные правила поведения, установленные или санкционированные государством и обеспеченные его принудительной силой [4, с. 216]. Нормы права содержатся, главным образом, в нормативных актах – официальных документах органов государственной законодательной или исполнительной власти правотворческого характера. Следует отметить, что правовое регулирование разрешительной деятельности в НГК осуществляется определенной системой законодательства, которая состоит из значительного количества нормативных актов, которые отличаются друг от друга многими признаками: названием, юридической силой, порядком принятия и т.д.

Большое значение для формирования правовых основ осуществления разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе имеет Конституция Украины. Особое значение Конституции в этой системе определяется ее верховенством и высшей юридической силой, прямым действием, применением на всей территории страны. Конституция Украины, в первую очередь, определила юридическую базу гарантий законности – все государственные органы, их должностные лица и другие субъекты права должны действовать в рамках Конституции и законов Украины (ст. 6, 8).

Система законодательства по осуществлению разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе базируется на нормах разделов I и II Конституции Украины, которая устанавливает, что «Земля, ее недра являются объектами права собственности украинского народа ... Каждый гражданин имеет право пользоваться природными объектами права собственности народа в соответствии с законом» (ст. 13), «государство защищает права потребителей, осуществляет контроль за качеством и безопасностью продукции и всех видов услуг и работ ...» (ст. 42); «Каждому гарантируется право свободного доступа к информации о состоянии окружающей среды, о качестве пи-

щевых продуктов и предметов быта, а также право на ее распространение» (ст. 50).

Естественно, что Конституция непосредственно осуществления разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе не регламентирует, но она является базой для принятия законов и подзаконных актов, которые непосредственно регулируют такую деятельность. Далее рассмотрим систему нормативно-правовых актов, регламентирующих реализацию отдельных разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе.

Центральное место в механизме правового регулирования разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе занимают законы и другие законодательные акты Украины. Законы регулируют наиболее важные вопросы государственной и общественной жизни, их нормы составляют сердцевину, фундамент формирования и развития других правовых норм [5, с. 55-57]. Подчеркивая значение закона в системе правового регулирования, необходимо иметь в виду, что термин «закон» в этом случае употребляется как обобщающее понятие. Под ним понимаются все нормативные акты, имеющие силу закона, или, другими словами, законодательные акты.

Такой подход к пониманию понятия «закон» является весьма актуальным для правового регулирования разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе. Так, общие основы сертификации как отдельной процедуры разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе устанавливает Декрет Кабинета Министров (КМ) Украины «О стандартизации и сертификации» от 10 мая 1993 г. № 46-93 (Декрет) [6].

В соответствии со ст. 13 Декрета сертификация продукции в Украине разделяется на обязательную и добровольную. Сертификация на соответствие обязательным требованиям нормативных документов проводится исключительно в государственной системе сертификации (ст. 15 Декрета).

Обязательную сертификацию проводят на соответствие по требованиям действующих законодательных актов Украины и обязательных требований нормативных докумен-

тов, международных и национальных стандартов других государств, действующих в Украине. Перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, утверждает Национальный орган Украины по сертификации, о чем речь пойдет ниже.

Интересно отметить, что Декрет, название которого напрямую свидетельствует о необходимости решения основных вопросов, касающихся «сертификации» (мы имеем в виду «О стандартизации и сертификации»), не содержит определения одноименного понятия. Последнее закреплено в ст. 1 Закона Украины «О подтверждении соответствия» [7], а именно, что сертификация представляет собой процедуру, с помощью которой признанный в установленном порядке орган документально удостоверяет соответствие продукции, систем качества, систем управления качеством, систем экологического управления установленным законодательством требованиям.

Согласно предоставленному в Законе «О подтверждении соответствия» понятия «оценки соответствия» сертификация выступает лишь одним из средств доказывания, что установленные требования к продукции, процессу, системе, лицу или органу выполнены. Законом предусмотрено подтверждение соответствия в законодательно регулируемой сфере и в законодательно не регулируемой сфере.

Сертификация в законодательно регулируемой сфере осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов. По результатам проведения сертификации в случае положительного решения назначенного органа по оценке соответствия заявителю выдается сертификат соответствия, образец которого утверждается центральным органом исполнительной власти по вопросам оценки соответствия.

Сертификация в законодательно нерегулируемой сфере осуществляется на добровольных началах в порядке, определенном договором между заявителем (производителем, поставщиком) и органом по сертификации.

Особенное место среди законодательных актов в сфере сертификации занимает Закон Украины «Об аккреди-



тации органов по оценке соответствия» [8]. Настоящий Закон регулирует правоотношения, связанные с аккредитацией органов по оценке соответствия, среди которых названы органы по сертификации (ст. 1 Закона).

Существование лицензирования как разрешительной процедуры в нефтегазовом комплексе предусмотрено Законом Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» [9]. В соответствии с положениями ст. 9 указанного закона лицензированию подлежат следующие виды хозяйственной деятельности: 1) транспортировка нефти, нефтепродуктов магистральным трубопроводом, транспортировка природного, нефтяного газа и газа (метана) угольных месторождений трубопроводами и их распределение; 2) поставка природного газа, газа (метана) угольных месторождений по регулируемому и нерегулируемому тарифу; 3) хранение природного газа, газа (метана) угольных месторождений в объемах, превышающих уровень, установленный лицензионными условиями (пункты 14-16).

Вместе с тем Законом Украины «О нефти и газе» [10] предусмотрены основания и правила выдачи специального разрешения на пользование нефтегазоносными недрами (далее – специальное разрешение), под которым законодатель понимает документ, выдаваемый центральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере геологического изучения и рационального использования недр и удостоверяет право юридического или физического лица, которому этот документ выдан, на пользование нефтегазоносными недрами в течение времени, в пределах участка недр, на условиях, предусмотренных в этом документе.

В свою очередь, «пользование нефтегазоносными недрами» определено как геологическое изучение и разработка нефтегазоносных недр с целью поиска и разведки месторождений нефти и газа, добычи нефти и газа или их хранения, возврата (захоронения) сопутствующих и сточных вод, других отходов, которые добываются в процессе разведки и разработки месторождений нефти и газа.

Как видим, осуществление хранения нефти и газа требует одновременно получения специального разрешения и лицензии согласно Законам Украины «О нефти и газе» и «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» соответственно.

Существенное значение в правовом регулировании осуществления разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе имеет ряд подзаконных нормативных актов. В отличие от законов, они являются вторичными актами, конкретизирующими положения законов или регулирующих отношения, которые не входят в предмет законодательного регулирования. Они должны быть основаны на законах и не противоречить им.

Осуществление сертификации неразрывно связано с деятельностью соответствующих субъектов – органов по сертификации (органов по оценке соответствия). Порядок определения процедуры назначения органов по оценке соответствия, которые проверяют соответствие продукции, процессов и услуг требованиям технических регламентов и предоставления им соответствующих полномочий, определен постановлением КМ Украины «Об утверждении Порядка осуществления процедуры назначения органов по оценке соответствия продукции, процессов и услуг требованиям технических регламентам» от 24 января 2007 г. № 59 [11].

Постановлением КМ Украины «Об утверждении органов лицензирования» от 14 ноября 2000 г. № 1689 [12] органом лицензирования в нефтегазовом комплексе определена Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере энергетики (далее – НКРЭ).

Специальные разрешения на пользование нефтегазоносными недрами предоставляются победителям аукционов. Порядок проведения аукционов по продаже специальных разрешений на пользование недрами и порядок их предоставления устанавливаются КМ Украины согласно постановлению «Об утверждении Порядка проведения аукционов по продаже специальных разрешений на пользование недрами» от 30 мая 2011 г. № 594 [13] и «Об утверждении По-

рядка предоставления специальных разрешений на пользование недрами» от 30 мая 2011 г. № 615 [14].

Для большинства современных государств характерно наличие двух уровней правового регулирования: законодательного и второго нормативного, включая и внутриведомственный. Приведенное можно отнести и к правовой системе Украины. Так, правовое регулирование разрешительной деятельности в нефтегазовом комплексе осуществляется, как мы уже отмечали, нормативными актами КМ Украины и ведомственными нормативными актами, принимаемыми в зависимости от вида разрешительной процедуры в нефтегазовом комплексе Национальным органом по сертификации, НКРЭ как органом лицензирования хозяйственной деятельности в сфере нефтегазового комплекса и т.п.

К уровню ведомственного регулирования сертификации в нефтегазовом комплексе необходимо отнести ряд нормативных актов, принятых Национальным органом по сертификации (Центральным органом исполнительной власти по вопросам оценки соответствия), статусом которого в разные промежутки времени были наделены различные государственные органы, а в настоящее время им выступает Министерство экономического развития и торговли Украины (Минэкономразвития Украины). Так, приказом Государственного комитета Украины по вопросам технического регулирования и потребительской политики (Госкомпотребстандарт) «Об утверждении перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации в Украине» от 1 февраля 2005 № 28 [15] определен четкий перечень нефтепродуктов, подлежащих обязательной сертификации (п. 13) и в соответствии с приказом от 16 января 1997 г. № 19 [16] закреплены правила проведения обязательной сертификации данной продукции.

Отдельными приказами Национальным органом по сертификации (Центральным органом исполнительной власти по вопросам оценки соответствия) осуществляется назначение конкретных органов по сертификации и оценке соответствия (например, Государственное предприятие по сертификации нефтепродуктов и си-



стем качества «МАСМА – СЕПРО» – назначен и уполномочен органом сертификации согласно приказу Минэкономразвития от 18 декабря 2012 г. № 1446 [17]).

В соответствии со ст. 14 Декрета на Национальный орган по сертификации возложена задача создания и обеспечения функционирования государственной системы сертификации. Сейчас в Украине функционирует государственная система сертификации продукции УкрСЕПРО, существование которой нормативно урегулировано 12-ю государственными стандартами Украины (ГСТУ). Исходя из того, что ГСТУ утверждаются приказами Национального органа по сертификации, последние необходимо относить к ведомственному уровню правового регулирования процедуры сертификации.

НКРЭ как орган лицензирования в НГК семью постановлениями (на ведомственном уровне) определяет лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности согласно видов, указанных в постановлении «Об утверждении органов лицензирования» (например, Лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности по хранению природного газа, газа (метана угольных месторождений) [18] и т.д.).

Выводы. В данной статье были рассмотрены основные нормативно-правовые акты, регламентирующие разрешительные процедуры в НГК Украины. Их систему составляют Конституция Украины, законы Украины, подзаконные и ведомственные нормативно-правовые акты. Специфической особенностью правового регулирования разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе является его дуализм, заключающийся в одновременном регулировании однородной совокупности общественных отношений различными нормативно-правовыми актами. При этом в зависимости от вида разрешительной процедуры дуализм последнего находит проявление в различных формах.

Так, правовое регулирование сертификации в НГК происходит в разных направлениях двумя нормативно-правовыми актами: Декретом «О стандартизации и сертификации» и Законом «О подтверждении соответ-

ствия». Так, в соответствии с Декретом сертификация является основным элементом обеспечения безопасности, что происходит в государственной системе сертификации УкрСЕПРО, тогда как Законом «О подтверждении соответствия» – лишь одним из способов подтверждения соответствия. Различные направления нормативно-правового регулирования сертификации в Украине на высшем уровне стало основой построения дальнейшей нормативно-правовой базы в этом направлении. Так, Минэкономразвития Украины закреплены совершенно разные перечни органов, которые могут осуществлять сертификацию в государственной системе сертификации УкрСЕПРО; сертификация – средство подтверждения соответствия.

Более того, Декрет КМ Украины и Закон «О подтверждении соответствия», хотя и представляют собой нормативно-правовые акты одинаковой юридической силы, однако первый существует более 20 лет, что вызывает вопросы относительно обоснованности его действия в наше время, когда делегирование полномочий по принятию законодательных актов органами исполнительной власти абсолютно недопустимым для правового государства. Так, правовое регулирование сферы стандартизации Декретом значительно сузилась в связи с принятием Закона Украины «О стандартизации».

Такое положение дел, представляется, имеет место в связи с евроинтеграционными процессами, которые происходят в Украине. Так, положения, которые определены Декретом заимствованы из правовых актов, которые регламентировали этот вопрос в советское время. В свою очередь, положения Закона Украины «О подтверждении соответствия» представляют собой имплементацию правовых актов Европейского Союза и в целом международного сообщества в законодательство Украины.

Поэтому возникла насущная необходимость согласования положений Декрета и Закона Украины «О подтверждении соответствия». Наиболее удачным в связи с этим представляется отмена Декрета и урегулирования вопросов, касающихся сертификации

в Законе, который может получить название «О сертификации в Украине», в рамках которого может быть решен вопрос о сертификации нефтепродуктов.

Лицензирование как разрешительная процедура в нефтегазовом комплексе получает свое регламентирование в одноименном порядке, то есть Законом Украины «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» и относительно добычи нефти и газа (промышленной разработки месторождений) – Законом Украины «О нефти и газе», что очевидно нуждается в приведении в соответствие положений друг друга. Такие выводы становятся возможными, исходя из единства и взаимосвязанности механизмов получения как лицензий, так и специальных разрешений. Причем это осуществляется для достижения общей задачи – государственного воздействия на общественные отношения по поводу хозяйствования в нефтегазовой отрасли [19, с. 253-254]. Более того, хранение нефти и газа требует одновременно получения специального разрешения и лицензии согласно Законам «О нефти и газе» и «О лицензировании определенных видов хозяйственной деятельности» соответственно.

Однако нужно констатировать, что ни при определении видов специальных разрешений (ст. 13 Закона «О нефти и газе»), ни – видов пользования недрами, на которые предоставляются разрешения (п. 5 Порядка предоставления специальных разрешений на пользование недрами) речь о хранении нефти и газа как деятельности, требующей получения специального разрешения, не идет. К неточностям нормативно-правовой базы в нефтегазовом комплексе необходимо отнести также следующие.

Видом хозяйственной деятельности в НГК, подлежащим лицензированию, закон называет «хранение природного газа, газа (метана) угольных месторождений в объемах, превышающих уровень установленный лицензионными условиями», а НКРЭ определяет Лицензионные условия [18], которыми не отображен вопрос



о необходимости получение лицензий на хранение газа, что превышает какой бы то ни было уровень. Приказ Госпотребстандарта от 1 февраля 2005 г. № 28 [15] к перечню продукции, подлежащей обязательной сертификации, относит определенную совокупность «нефтепродуктов» (топливо, масла моторные и т.д.), тогда как приказом от 16 января 1997 г. № 19 [16] утверждены правила обязательной сертификации как нефтепродуктов, так и нефти.

Такие недостатки правового регулирования отрицательно сказываются на правоприменительной деятельности уполномоченных органов и затрудняет восприятие нормативных положений субъектами, которые имеют намерения получить разрешение на осуществление определенного вида деятельности в нефтегазовом комплексе.

Выводы. Отметим, что в рамках одной статьи невозможно полностью раскрыть поставленный вопрос, ведь нормативно-правовая база разрешительных процедур в нефтегазовом комплексе составляет десятки нормативных актов различной юридической силы. Поэтому мы уделили внимание исследованию лишь некоторых из них, вместе с тем освещением проблем правового регулирования других их видов составляет перспективное направление дальнейших научных поисков.

Список использованной литературы:

1. Воронін Я. Г. Сертифікація нафти та нафтопродуктів як напрям дозвільної діяльності: питання сьогодення / Я. Г. Воронін // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2012. – Випуск 20. – Ч. 1. – Т. 3. – С. 98–101.
2. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х. : Консул, 2000. – 704 с.
3. Алексеев С.С. Право : азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
4. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права : [курс лекцій] / Ф.Н. Фаткулин. – Казань : Изд-во Казанок. ун-та, 1987. – 336 с.
5. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В.Н. Самсонов. – Х., 1991. – 120 с.
6. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України від 10.05.1993 р. № 46-93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289
7. Про підтвердження відповідності: Закон України від 17.05.2001 № 2406-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.
8. Про акредитацію органів з оцінки відповідності : Закон України від 17.05.2001 № 2407-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 130.
9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 01.06.2000 № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299
10. Про нафту і газ : Закон України від 12.07.2001 № 2665-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
11. Про затвердження Порядку здійснення процедури призначення органів з оцінки відповідності продукції, процесів і послуг вимогам технічних регламентів : постанова Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 № 59 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 6. – Ст. 58.
12. Про затвердження органів ліцензування : постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1689 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 46. – Ст. 218.
13. Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 594 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 62.
14. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2011 № 615 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 45. – Ст. 49.
15. Про затвердження переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 № 28 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 19. – Ст. 117.
16. Про затвердження Правил обов'язкової сертифікації нафти та нафтопродуктів: наказ Держстандарту України від 16.01.1997 № 19 // Офіційний вісник України. – 1997. – № 9. – Ст. 129.
17. Технічне регулювання [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/>.
18. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ : постанова НКРЕ від 13.01.2010 № 8 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 3. – Ст. 68.
19. Кацуба О.В. Поняття та особливості ліцензійно-дозвільної діяльності у видобутку та подальшій реалізації нафти та природного газу / О.В. Кацуба // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 251–256.