

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	5
ВСТУП	7
Розділ 1	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ ..	10
1.1. Поняття, межі й об'єкти публічного адміністрування газовидобувної галузі України	10
1.2. Нормативне забезпечення публічного адміністрування газовидобувної галузі України	29
<i>Висновки до розділу 1</i>	48
Розділ 2	
АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ	53
2.1. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, що реалізовує публічне адміністрування газовидобувної галузі України, принципи її адміністративної діяльності	53
2.2. Форми та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації під час реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України	72
2.3. Адміністративні послуги, які надає публічна адміністрація в газовидобувній галузі України	96
<i>Висновки до розділу 2</i>	113

Розділ 3	
УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ	
ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ	121
3.1. Міжнародний та зарубіжний досвід реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі	121
3.2. Удосконалення законодавства у сфері публічного адміністрування газовидобувної галузі України	142
<i>Висновки до розділу 3</i>	158
ВИСНОВКИ	165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	168
ДОДАТКИ	190

ВСТУП

Україна як незалежна держава прагне в оптимальний спосіб забезпечити національну безпеку. Інтереси суспільства й країни у сфері енергетики та енергозбереження є вразливими і такими, що підлягають особливому публічному адмініструванню. Зазначене зумовлено тим, що газовидобувна галузь України є провідною у сфері боротьби за енергетичну безпеку держави. Залежність від імпорту природного газу з інших держав призводить до несприятливих економічних і соціальних наслідків. Для часткового розв'язання цієї проблеми необхідно збільшити обсяги видобутку природного газу з вітчизняних родовищ.

Відомо про існування близько 600 млрд кубометрів доведених запасів газу, однак держава розробляє лише 3,5% із них¹. Україна досі лишається залежною від імпорту природного газу. За рахунок власного видобутку забезпечується менше ніж половина потреб населення. Тобто постає об'єктивна потреба в збільшенні обсягів власного виробництва природного газу, а в контексті дотримання режиму зеленої енергетики й енергозбереження доцільно взагалі відмовитися від його імпорту. Для цього слід створити сприятливі умови для інвесторів у газовидобувній галузі.

Щоб довести природний газ до вітчизняного споживача чи експортувати його за кордон, необхідно здійснити складний технологічний процес, який регулюється не тільки технічними, а й правовими нормами, передусім адміністративно-правовими. В умовах сьогодення вони є недостатньо ефективними й такими, що неналежно стимулюють збільшення обсягів видобутку, ефективніше транспортування та конкурентний продаж природного газу, що зумовлює актуальність тематики дослідження.

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

Згідно з результатами соціологічного опитування щодо визначення рівня енергетичної незалежності країни, більшість респондентів (72%) вважають його незадовільним, а стан розвитку газовидобувної галузі сприймають як задовільний (58%).

Системно адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України були предметом дослідження О. Сердюченко². Вчена Є. Ёнько³ висвітлила зовнішні аспекти енергетичної політики України. Сучасний стан газових ресурсів України та перспективи їх освоєння досліджував О. Лукін. Вдалу спробу окреслити напрями розвитку нафтогазовидобувної галузі здійснила О. Белькова. Дослідник В. Стрельник присвятив свої роботи правовим засадам здійснення екологічного контролю та нагляду у сфері охорони надр. Водночас державний нагляд і контроль розглянув І. Волошенюк як гарантії права громадян на екологічну безпеку. Аналізу діяльності окремих представників публічної адміністрації у сфері державного регулювання відносин користування надрами присвячено працю О. Макаренка. Дослідження проблем і перспектив стандартизації в нафтогазовій галузі здійснив Є. Крижанівський. Науковець В. Башко висвітлив особливості оподаткування видобутку природного газу в Україні.

Аспекти аналізованої тематики були предметом дослідження таких учених, 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. Коломонець, 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, К. Чижмарь, Е. Шевченко та ін. Однак праці зазначених науковців присвячено лише суміжним аспектам обраної для дослідження проблематики.

Отже, незадоволеність громадян рівнем енергетичної незалежності країни, станом розвитку газовидобувної галузі, неузгодженість вітчиз-

² Сердюченко О. В. Адміністративно-правові засади забезпечення енергетичної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

³ Ёнько Є. Ю. Зовнішні аспекти енергетичної політики України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04. Київ, 2009. 21 с.

няних адміністративних норм з міжнародними актами стандартизації нафтогазовидобувної діяльності, а також дестабілізація вітчизняного ринку природного газу й необхідність його розвитку на якісно нових засадах обґрунтовують вибір теми дослідження.

Мета монографічного дослідження полягає в тому, щоб за допомогою методологічного інструментарію здійснити комплексний аналіз теоретико-правових і правозастосовних засад реалізації публічного адміністрування газовидобувної галузі України, з'ясувати його нормативне забезпечення, висвітлити аспекти відповідного адміністративно-правового механізму та розробити пропозиції з удосконалення публічного адміністрування газовидобувної галузі України.

Видання спрямоване на вдосконалення чинного законодавства в галузі газовидобутку, підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації стосовно надання спеціальних газовидобувних адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності в галузі газовидобування.

Розділ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

1.1. Поняття, межі й 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 продуктах⁴.

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 незалежності⁵. Політика енергетичної незалежності є чинником забезпечення національних інтересів держави на міжнародній арені, оскільки такими інтересами є наявність безперервного доступу до необхідних енергетичних ресурсів у достат-

⁴ 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>.

⁵ Газовидобування в Україні. *Baker Tilly* : [сайт]. URL: http://www.bakertilly.ua/media/Gazovydobuvannya_v_ukrayini.pdf.

ній кількості й встановленої якості. Енергетично незалежна держава має контролювати власні внутрішні запаси розвіданих і нерозвіданих енергетичних ресурсів, захищати національний простір через усунення зовнішніх загроз⁶.

Упродовж останнього десятиріччя в Україні зрештою утвердилася позиція, згідно з якою видобувати газ самостійно важливо для незалежності. Поступово рівень власного видобутку зростає⁷. Зокрема, така тенденція сформувалася 2016 року після тривалого зниження. Через Україну проходить основний обсяг транзитного російського газу до Європейського Союзу⁸.

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 розвідано⁹.

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. Найважливіша ситуація створює можливість для здійснення арбітражних операцій

⁶ 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.

⁷ 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/>.

⁸ Україна і її роль на європейському газовому ринку. *НафтоГаз. Укргазвидобування* : [сайт]. URL: <http://ugv.com.ua/uk/page/pro-kompaniu>.

⁹ Газовидобування в Україні. *Baker Tilly* : [сайт]. URL: http://www.bakertilly.ua/media/Gazovydobuvannya_v_ukrayini.pdf.

(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 зниження¹⁰.

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 напряму 0504 «Туризм» від 14 червня 2004 року № 476¹¹); 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

¹⁰ 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>.

¹¹ Про затвердження складових галузевих стандартів вищої освіти з напряму 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>.