

УДК 342.951:351.82/34.096

## ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ГАЗОВИДОБУВНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Кіцул С.Ю.,  
здобувач

*Науково-дослідний інститут публічного права*

У статті сформульовано принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України як системи правил, ідей та стандартів, на якій базується енергетична безпека та незалежність країни, організаційна основа розвитку газовидобувної галузі, а також порядок реалізації владних, управлінських та сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації. Ідеться про закріпленій адміністративною нормою базис, що слугує основою для: 1) наділення конкретного суб'єкта виключними повноваженнями для здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України; 2) виконання уповноваженим суб'єктом своїх зобов'язань перед державою та суспільством; 3) визначення меж необхідної та допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин у цій сфері; 4) повноцінного розвитку, функціонування й утвердження енергетичної безпеки та незалежності країни.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, газ, газовидобувна галузь, засади, принципи, публічна адміністрація, публічне адміністрування.

В статье сформулированы принципы деятельности публичной администрации газодобывающей отрасли Украины в виде системы правил, идей и стандартов, на которых базируется энергетическая безопасность и независимость страны, организационная основа развития газодобывающей отрасли, а также порядок реализации властных, управленческих и сервисных полномочий общих и специальных представителей публичной администрации. Речь идет о закреплённом административной нормой базисе, который служит основой для: 1) наделения конкретного субъекта исключительными полномочиями для осуществления публичного администрирования газодобывающей отрасли Украины; 2) выполнения уполномоченным субъектом своих обязательств перед государством и обществом; 3) установления пределов необходимой и допустимой модели поведения потенциальных участников административно-правовых отношений в этой сфере; 4) полноценного развития, функционирования и утверждения энергетической безопасности и независимости страны.

**Ключевые слова:** административная деятельность, газ, газодобывающая отрасль, основы, принципы, публичная администрация, публичное администрирование.

Kitsul S.Yu. PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION OF THE GAS ADMINISTRATIVE DEPARTMENT OF UKRAINE

The article formulated the concept of principles of public administration, which carries out public administration of the gas extraction industry in Ukraine. These are the system of rules, ideas and standards on which energy security and independence of the country are based, the organizational basis for the development of the gas industry and the separate implementation of the power, management and service responsibilities of general and special representatives of public administration. It is believed that this is enshrined in the administrative norm basis, which serves as a basis for: 1) the allocation of a specific entity with the exclusive authority for the public administration of the Ukrainian gas extraction industry; 2) performance by the authorized entity of its obligations to the state and society; 3) establishing the boundaries of the necessary and acceptable conduct of potential participants in administrative and legal relations in this area; 4) the full development, operation and approval of energy security and independence of the country.

**Key words:** administrative activity, gas, gas-extracting industry, principles, public administration.

**Вступ.** Наша держава залишається енергетично залежною. Незважаючи на масу законів і програм, спрямованих на підвищення ефективності енергетичного ринку, за останні двадцять років уряду так і не вдалося його оптимізувати, зробити більш гнучким, конкурентним, менш вразливим і позбутися російської залежності. Хоча деякі кроки вже зроблені, основний етап реформ до досягнення енергонезалежності країни ще попереду [1].

В умовах сьогодення, за наявності потужного природо-ресурсного потенціалу, вкрай тяжкого стану вітчизняної економіки, реформаций публічних органів влади постає логічне запитання – яким чином повинна діяти публічна адміністрація в газовидобувній галузі

України, щоби країна стала енергонезалежною? Наукові дослідження, присвячені пошукам вирішення цього питання, мають не тільки теоретичне, а й практичне значення.

**Огляд останніх досліджень.** Принципи діяльності владних суб'єктів розглядаються вченими-адміністративістами як загалом, так і в окремо взятій галузі (В. Галунько, В. Горбунов, В. Грохольський, О. Деменко, О. Зайчук, М. Касьяненко, В. Кузьмишин, В. Молдован, Л. Чулінда, Н. Шура й ін.). Однак спеціалізованих праць, присвячених заявленій до розгляду проблематиці, нині немає, що зумовлює актуальність даної роботи, а теоретичні напрацювання вищезгаданих учених формують базис для розкриття її основоположних змістових особливостей.



**Виклад основних положень.** У довідковій і юридичній літературі є декілька тлумачень поняття «принципи» (від лат. *principium* – «початок, основа»). Однак термінологічні відмінності у визначенні принципів (основне вихідне положення, особливість, керівна ідея, правило поведінки, наукове начало, основа системи) не містять суперечностей, по суті відображають єдину за своєю природою категорію принципів [2, с. 65–66]. У теорії соціального управління принципи є провідними поняттями, що містять узагальнення явищ як результат дії об'єктивних законів, властивих даному соціальному утворенню [3, с. 51]. Принципи соціального управління – це основні положення, які відображають пізнані та засвоєні людиною об'єктивні закони та закономірності, якими органи управління керуються в процесі створення і функціонування соціальних систем управління. Принципи суб'єктивні за природою, оскільки формулюються суб'єктами (людьми) на основі пізнання закономірностей та досвіду практичної діяльності [4, с. 20–21; 5, с. 56].

Принципи права – це вихідні, визначальні ідеї, положення, настанови, які становлять моральну й організаційну основу появи, розвитку і функціонування права [6, с. 23]. Вони тісно пов'язані із принципами здійснення конкретної адміністративної діяльності. Перші формують необхідність і породжують існування останніх. За наявності принципів права, які є законною основою для реалізації публічно-владних повноважень суб'єктами публічного адміністрування, стає зрозумілим напрям і сутність конкретного виду діяльності а також відбувається її деталізація за допомогою спеціальних галузево-функціональних засад [7, с. 57].

Зазвичай принципи права закріплюються прямо в законодавчих актах (статті, преамбули конституцій, закони) або ж впливають зі змісту конкретних правових норм. Вони відображають систему цінностей суспільства і мають чи повинні мати правову форму вираження й забезпечення. Зокрема, це: 1) принцип загальнообов'язковості норм права для всього населення країни і пріоритету 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 [7, с. 57; 8, с. 81].

Беручи за основу вищенаведений матеріал та відштовхуючись від власних міркувань, вважаємо, що принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України можна визначити як систему правил, ідей та

стандартів, на якій базується енергетична безпека та незалежність країни, організаційна основа розвитку газовидобувної галузі, порядок реалізації владних, управлінських та сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації.

Тут варто уточнити, що аналізована галузь має дворівневу систему суб'єктів публічного адміністрування, а саме:

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, та надання в їхніх 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 (Акціонерне товариство «Укргазвидобування», Акціонерне товариство «Укртрансгаз» та ін.), представники Асоціації газовидобувних компаній України.

Кожний із них має як власні (виключні) засади діяльності, так і такі, що спільні для всіх.

Дослідження літератури з питань публічного управління й адміністрування доводить, що головними принципами публічного адміністрування є такі: 1) верховенство права, тобто діяльність органів публічного адміністрування має здійснюватись виключно згідно із законодавчими та нормативними актами; 2) об'єктивність – максимальна безкорисливість в ухваленні адміністративних рішень, зокрема відсутність власних інтересів у різного роду справах; 3) пропорційність, тобто масштаби адміністративних рішень і способи їх реалізації мають відповідати цілям адміністрування; 4) незловживання владою – діяльність суб'єктів публічного адміністрування має здійснюватись тільки в межах, правилах і процедурах, які дозволені і чітко прописані в чинному законодавстві; 5) службова співпраця – надання допомоги різними відомствами під час підготовки адміністративних рішень; 6) ефективність – економічне 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 непорозуміння, пов'язаних із бюрократизацією вирішення тих чи інших питань; 9) пріоритет державної політики – політика служить формою узагальнення та вираження інтересів окремих соціальних груп чи суспільства загалом; 10) зворотний зв'язок – забезпечення зворотної взаємодії органів публічного адміністрування із громадянами; 11) демократія – публічне адміністрування й управління здійснюються за згоди тих, ким управляють; 12) системний підхід – організація публічного адміністрування як системи, забезпечення її функціонування та розвитку; 13) централізм на демократичній основі – механізм делегування владних і управлінських повноважень на підставі розділення центрів влади й ухвалення рішень; 14) соціальна справедливість – поєднання принципу свободи підприємництва із принципом соціальної допомоги бідним прошаркам населення [9, с. 261–262].

Отже, варто констатувати, що загальні принципи адміністративної діяльності публічної адміністрації, визначені адміністративною наукою, становлять одноіменну групу принципів діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України. Більшість із них закріплено в газовидобувному законодавстві України.

Здійснимо спробу розкрити основи принципи, які, на нашу думку, є спільними для всіх суб'єктів реалізації публічного адміністрування досліджуваної галузі.

Насамперед варто зазначити, що державна політика в нафтогазовій галузі, отже, і публічного адміністрування газовидобувної галузі України, згідно із Законом України «Про нафту і газ» від 12 липня 2001 р. № 2665-III [10], базується на таких принципах: державного управління та регулювання діяльності в галузі; збереження цілісності та забезпечення надійності й ефективності функціонування Єдиної газотранспортної системи України, єдиного диспетчерського (оперативно-технологічного) управління нею; створення умов для розвитку та підвищення ефективності діяльності галузі та безпеки експлуатації її об'єктів; раціонального споживання газу, продуктів його перероблення, запровадження енергозберігаючих 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 і використанням газу, продуктів їхньої переробки; досягнення екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі; забезпечення захисту прав та інтересів усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробленням родовищ газу, переробленням газу, зберіганням, транспортуванням і реалізацією газу та продуктів його перероблення, споживачів газу та працівників галузі; сприяння розвитку конкурентних відносин на ринку газу; забезпечення підготовки кадрів високої кваліфікації; створення умов для підтримання стабільного фінансового стану галузі; вза-

ємної 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; додержання стандартів і вимог, необхідних для забезпечення прозорості у видобувних галузях.

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

Окремим принципом аналізованої галузі є принцип надання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами, який реалізується на основі таких правил: відкритості конкурсної системи під час вибору переможця конкурсу на отримання спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами; наявності в заявника відповідної кваліфікації, матеріально-технічних та фінансових можливостей для користування нафтогазоносними надрами; забезпечення державою гарантій власникам спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами та захист їхніх інтересів відповідно до законодавства протягом усього строку дії спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами; забезпечення власниками спеціальних дозволів на користування нафтогазоносними надрами взяття на себе зобов'язань, передбачених чинним законодавством та спеціальним дозволом на користування нафтогазоносними надрами; забезпечення максимально ефективного і 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 промислового розроблення – також із центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері промислової безпеки та державного гірничого нагляду; врахування результатів оцінки впливу на довкілля в разі видобування нафти і газу [10].

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

Окрім вищезазначених, дана галузь характеризується наявністю таких принципів, як: принцип «єдиного регіонального офісу»; принцип розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; принцип імпортного паритету в разі появи дефіциту власних запасів; принцип ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку та використанні власних паливних ресурсів; принципи корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance) – звід стандартів і норм корпоративного управління.





**Висновки.** Усе вищезазначене дозволяє зробити висновок, що принципи діяльності публічної адміністрації газовидобувної галузі України – це система правил, ідей та стандартів, на якій базується енергетична безпека та незалежність країни, організаційна основа розвитку газовидобувної галузі, а також порядок реалізації владних, управлінських і сервісних повноважень загальних та спеціальних представників публічної адміністрації. Це закріплений адміністративною нормою базис, що слугує основою для: 1) наділення конкретного суб'єкта виключними повноваженнями для здійснення публічного адміністрування газовидобувної галузі України; 2) виконання уповноваженим суб'єктом своїх зобов'язань перед державою та суспільством; 3) установа меж необхідної та допустимої поведінки потенційних учасників адміністративно-правових відносин у цій сфері; 4) повноцінного розвитку, функціонування й утвердження енергетичної безпеки та незалежності країни.

До них варто віднести такі принципи: а) верховенства права, недискримінаційної участі всіх заінтересованих сторін, прозорості, а також дотримання соціальних стандартів у подальшому вдосконаленні політики управління; б) «єдиного регіонального офісу»; в) розрахунку початкової вартості спеціальних дозволів; г) імпортного паритету в разі появи дефіциту власних запасів; г) корпоративного управління ОЕСР (Principles of Corporate Governance) – звід стандартів і норм корпоративного управління; д) ініціативи прозорості галузі, зокрема у видобутку

та використанні власних паливних ресурсів; е) державного управління та регулювання; є) безпеки експлуатації об'єктів галузі; ж) додержання єдиних державних норм, правил і стандартів усіма суб'єктами відносин, пов'язаних із видобутком; з) гарантування екологічно безпечного функціонування об'єктів галузі й ін.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Енергетична незалежність України – міф чи реальність. *Finance.ua*. 2016. URL: <https://news.finance.ua/ua/news/-/391866/energetychna-nezalezhnist-ukrayiny-mif-chy-realnist>.
2. Грохольський В. Принципи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю. *Право і безпека*. 2003. № 3. С. 65–69.
3. Горбунов В. Управление социальным развитием трудового коллектива : конспект лекций. Киев, 1998. 79 с.
4. Касьяненко М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України : навчальний посібник. Ірпінь, 2001. 229 с.
5. Деменко О. Принципи адміністрування податків. *Європейські перспективи*. 2013. № 1. С. 55–61.
6. Зайчук О. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
7. Кузьмишин В. Адміністрування апеляційних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 222 с.
8. Молдован В., Чулінда Л. Правознавство : навчальний посібник. 2 вид. Київ, 2010. 184 с.
9. Шура Н. Принципи публічного адміністрування як регулятори соціально-економічних процесів у національній економіці. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 14. С. 260–263.
10. Про нафту і газ: Закон України від 12 липня 2001 р. № 2665–ІІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 50. Ст. 262.