

Левченко Юрій Олександрович –

кандидат юридичних наук, старший
викладач кафедри кримінології та кри-
мінально-виконавчого права КНУВС

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Розглянуто питання нормативно-правового регулювання розвитку й функціонування нафтогазового комплексу України.

Рассмотрены вопросы нормативно-правового регулирования и функционирования в нефтегазовом комплексе Украины.

The question of the Normative and legal adjusting of development and function of the oil-and-gas complex of Ukraine is devoted in the article

Ключові слова: паливно-енергетичний комплекс; функціонування нафтогазового комплексу України; нормативно-правове регулювання; національна енергетична безпека.

Здосконалення нормативно-правового регулювання розвитку й функціонування нафтогазового комплексу України (НГК) має забезпечити основні пріоритети, напрями та механізми здійснення довгострокової державної політики України в цій специфічній сфері економіки.

У сучасних умовах Україна потребує створення цілого комплексу організаційно-правових засад розвитку та функціонування всього паливно-енергетичного комплексу і, зокрема, його складової – нафтогазового комплексу на принципах поєднання ринкових відносин і державного управління, у тому числі регулювання, з метою забезпечення стабільного економічного, соціального розвитку, національної енергетичної безпеки, а також урахування вимог сьогодення щодо адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

Нині на законодавчому рівні специфіку паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) та регулювання відносин у його межах визначають норми законів України “Про електроенергетику” [1], “Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку” [2], “Про нафту і газ” [3] та Гірничий закон України [4].

У законодавчих актах, що регулюють загальні засади функціонування підприємств, насамперед економічні, специфіку відносин у

ПЕК практично не відображено. Загалом, законодавство, що регулює відносини в ПЕК, є фрагментарним і має велику кількість неузгодженостей, оскільки не було відповідної концепції реформування сектора.

Проблеми законодавчого забезпечення НГК можна проаналізувати за окремими напрямками нормативно-правового регулювання.

Нині нормативно-правову базу функціонування НГК України переважно сформовано. Одним з основних ключових законів, що визначає головні правові, економічні й організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулювання відносин, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням нафти й газу, є Закон України "Про нафту та газ" [3].

Реформування НГК здійснюється згідно з нормативно-правовими актами, зокрема, Указом Президента України "Про реформування нафтогазового комплексу України" [5], який прийнято для сприяння структурній перебудові нафтової, газової та нафтопереробної галузей економіки України, підвищення рівня енергетичної безпеки держави, забезпечення ефективного функціонування та розвитку НГЛ, більш повного задоволення потреб промислових і побутових споживачів у сировині та паливно-енергетичних ресурсах; законами України "Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави" [6], що прийнято з метою залучення додаткових надходжень до бюджетів усіх рівнів шляхом збільшення обсягів транзитних перевезень пасажирів і вантажів через територію України; "Про трубопровідний транспорт" [7], що визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності трубопровідного транспорту; "Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації" від 7 липня 1999 р. [8]; Постановою Кабінету Міністрів України "Про основні напрями реформування нафтогазового комплексу України" [9], прийнятою з метою підвищення ефективності функціонування НГК, удосконалення управління галуззю в умовах ринкових перетворень.

Реалізація стратегії розвитку нафтогазової промисловості вимагає державної підтримки через удосконалення законодавчої бази, зокрема:

для збільшення надходження нафти в Україну вирішити з Російською Федерацією питання щодо переходу до єдиних правил стягнення непрямих податків (податок на додану вартість) при експорті природного газу й нафти, включаючи газовий конденсат, за принципом "країни призначення";

внесення змін і доповнень до податкового законодавства про відстрочку справляння податку на додану вартість на імпортоване устаткування, на весь період будівництва й окупності об'єктів, які вводяться в експлуатацію, а також звільнення від оподаткування прибутку, що використовується для реконструкції і модернізації заводів;

створення і налагодження системи державного обліку газу й нафтопродуктів, що дозволить сформувати достовірну базу для вироблення стратегії розвитку галузі й нафтового ринку;

надійне забезпечення галузей національної економіки та населення природним газом;

створення законодавчим шляхом умов, що підвищують зацікавленість нафтових компаній у постачанні нафти в Україну;

удосконалення цінового податкового законодавства в напрямі підтримання вітчизняного виробника нафтопродуктів;

створення сприятливих умов для рентабельної роботи нафтопереробних підприємств, у тому числі шляхом упровадження сучасної ресурсозберігаючої техніки й технології, щоб уникнути дисбалансу між попитом і споживанням на нафтовому ринку. На державному рівні слід здійснювати регулювання цінової політики шляхом координації дій Уряду й виробників нафтопродуктів.

Недоліками нормативно-правового забезпечення галузі є такі:

відсутність системного підходу в регулюванні НГК;

недостатнє правове забезпечення функціонування ринку природного газу;

неврегульованість питань щодо управління НГК;

суперечливість правозастосування щодо питань відрахування плати за транзит природного газу й нафти;

неврегульованість фінансування розвідки (дорозвідки) та облаштування нафтових і газових родовищ як пріоритетного напрямку розвитку галузі;

незабезпечення, при регулюванні цін на природний газ, окупності витрат підприємств галузі.

Сучасне правове регулювання нафтогазової галузі потребує його поліпшення і вдосконалення шляхом внесення змін до чинного законодавства та ухвалення нових нормативно-правових актів. Напрями і шляхи такого поліпшення зумовлені цілою низкою чинників, найважливішими з яких є міжнародні зобов'язання України, передбачені відповідними міжнародними угодами.

Існують основні угоди, які безпосередньо встановлюють зобов'язання України щодо поліпшення або запровадження відповідного правового регулювання в енергетиці загалом та в нафтогазовій галузі зокрема.

Так, у ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, яка ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. [10], зазначено, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та європейським співтовариством є наближення чинного й майбутнього законодавства України до законодавства співтовариства. Відповідно до цієї ж статті, Україна взяла на себе зобов'язання стосовно заходів, спрямованих на забезпечення

того, щоб її законодавство поступово було адаптовано до законодавства співтовариства.

Потребу стосовно наближення законодавства, що регулює відносини в нафтогазовій галузі України, як частини енергетичного законодавства обґрунтовано розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 січня 2002 р. № 34 – р.

Важливим міжнародним актом, яким передбачено зміни в українському нафтогазовому законодавстві, є Договір до Енергетичної Хартії (ДЕХ) та Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності й суміжних екологічних аспектів, ратифікований Законом України від 6 лютого 1998 р. № 89/98 – ВР [11]. Договір визначає загальні зобов'язання договірних сторін, однією з яких є Україна, щодо вжиття відповідних заходів, зокрема, у вигляді прийняття відповідних законів, спрямованих на сприяння довгостроковому співробітництву в галузі енергетики. Основними сферами, в яких передбачено вжити зазначених заходів, відповідно до договору є торгівля та захист інвестицій в енергетиці.

Зокрема, ч. 2 ст. 6 ДЕХ передбачає, що кожна договірна сторона забезпечує в межах своєї юрисдикції прийняття та виконання таких законів, які необхідні й доцільні для розв'язання проблем односторонньої та спільної антиконкурентної поведінки в господарській діяльності в енергетичному секторі.

Серед сфер, що стосуються питань торгівлі, ДЕХ виокремлює питання конкуренції, транзиту енергоносіїв, передачі технологій та доступу до капіталу.

Чинниками, що впливають або впливатимуть на розвиток нафтогазового законодавства, є ті процеси, що відбуваються в міжнародному праві та світовій економіці.

Безпосередній вплив на нафтогазове законодавство, у межах правового регулювання економіки держави загалом, сприяв вступу України до міжнародних організацій, зокрема до СОТ.

Крім того, значний вплив матиме уніфікація міжнародно-правового регулювання економічних відносин, пов'язана з процесом глобалізації таких відносин.

Певний вплив на національне нафтогазове законодавство може справляти також розвиток міжнародного права, спрямований на захист навколишнього природного середовища. Яскравим прикладом цього є Кіотський протокол про обмеження шкідливих викидів в атмосферу [12, с. 15] та інші подібні угоди.

Водночас удосконалення нормативно-правового регулювання НГК України безпосередньо залежить від змін у законодавчому забезпеченні всього ПЕК України.

Перспективна система спеціального законодавчого забезпечення ПЕК ґрунтується на результатах аналізу чинної нормативно-правової бази, цілей, завдань, пріоритетів та напрямів розвитку ПЕК,

визначених Енергетичною стратегією України, а також вимогами щодо адаптації українського законодавства у сфері ПЕК до стандартів Європейського Союзу.

Сьогодні подальший розвиток законодавства щодо регулювання відносин у сфері ПЕК експерти умовно поділяють на два етапи [13]:

на першому етапі – до 2030 року – основними цілями розвитку спеціального законодавства у сфері ПЕК є створення сприятливих умов для виконання пріоритетних напрямів Енергетичної стратегії України на період до 2030 р., законодавче врегулювання діяльності ПЕК за окремими галузями на основі впорядкування чинного нормативно-правового забезпечення та врегулювання невирішених нині питань і всебічного врахування стандартів енергетичного законодавства Європейського Союзу шляхом внесення змін до чинних законів, беручи їх до уваги при розробленні нових законодавчих актів;

на другому етапі – після 2030 р. – головними цілями розвитку законодавства у сфері ПЕК є розроблення та впровадження Енергетичного кодексу України на основі результатів першого етапу.

Розвиток та вдосконалення нафтогазового законодавства України мають здійснюватися за двома основними напрямками. Насамперед, слід внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства, що регулює відносини в нафтогазовому комплексі, у частині, що стосується виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань, передбачених відповідними міжнародними угодами. Зокрема, це стосується таких нормативно-правових актів:

Закон України “Про нафту і газ” від 12 липня 2001 р. [3].

Метою внесення змін до цього Закону є вдосконалення правового регулювання процедури проведення конкурсу на отримання дозволу на користування нафтогазоносними надрами. Запропоновані зміни мають поліпшити процедуру проведення конкурсу для надання певного виду дозволу на користування нафтогазоносними надрами;

Закон України “Про природні монополії” від 20 квітня 2000 р. [14].

Метою внесення змін до цього Закону є вдосконалення повноважень НКРЕ України щодо регулювання суб'єктів, які здійснюють свою діяльність на природних монополіях та відповідних суміжних ринках;

Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” від 1 червня 2000 р. [15].

Метою внесення змін до цього Закону є запровадження єдиних правил ліцензування в нафтогазовій сфері, що забезпечуватимуть рівні умови для отримання дозволів на пошук, розвідку та видобуток вуглеводнів суб'єктам господарювання, які мають у своєму розпорядженні потрібні ресурси;

Кодекс України “Про надра” від 27 липня 1994 р. [14].

Метою внесення змін до цього Кодексу є запровадження норм, які регулюватимуть питання надання єдиного спеціального дозволу на геологічне вивчення і подальше розроблення виявлених у результаті

цього вивчення родовищ корисних копалин на даній ділянці надр. Надання такого дозволу сприятиме залученню інвестицій для розроблення родовищ.

Іншим напрямом удосконалення нафтогазового законодавства мають стати розроблення та прийняття нових нормативно-правових актів, а саме:

проекту Закону України "Про засади функціонування ринку природного газу".

Прийняття цього Закону забезпечить системний підхід до створення умов для стабільного функціонування ринку природного газу та його подальшого розвитку, визначення основних напрямів реформування газової галузі, упровадження основних принципів подальшого становлення ринку природного газу й забезпечення участі України в міжнародній кооперації з питань розвитку зазначеного ринку як елемента Європейського енергетичного ринку та впровадження в його діяльність основних принципів міжнародної співпраці, у тому числі визначених у ДЕХ. Прийняття цього законопроекту дасть змогу лібералізувати існуючий ринок природного газу, поліпшити фінансово-економічне становище підприємств, що працюють на ринку природного газу;

проекту Закону України "Про транзит енергоносіїв через територію України".

Прийняття цього Закону надасть можливість створити надійні умови для безпечного транзиту енергоносіїв через територію України, урегулювати відносини щодо вільного доступу до мереж з урахуванням інтересів держави та усунути перешкоди для збільшення обсягів транзиту енергоносіїв.

З огляду на міжнародні тенденції розвитку правового регулювання нафтогазового сектора, в національне законодавство слід упроваджувати відповідні норми та стандарти, спрямовані на захист довкілля.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовт. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
2. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовт. 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
3. Про нафту і газ : Закон України від 12 лип. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 50. – Ст. 262.
4. Гірничий закон України від 6 жовт. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 50. – Ст. 443.
5. Про реформування нафтогазового комплексу України : Указ Президента України від 28 лют. 1998 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.ua/egi-bin/lawz/main.egi.user=151%t98...>

6. Про комплексну програму утвердження України як транзитної держави : Закон України від 7 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 24. – Ст. 166.

7. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 трав. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 29. – Ст. 139.

8. Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації : Закон України від 7 лип. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 37. – Ст. 332.

9. Про основні напрями реформування нафтогазового комплексу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 груд. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon.rada.ua/egi-bin/lawz/main.egi.user=index=1510-96%EE#omev@>

10. Про ратифікацію Договору до Енергетичної Хартії та Протоколу до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів : Закон України від 6 лют. 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 26. – Ст. 150.

11. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і європейськими співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 10 листоп. 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

12. Стасенко А. В. Міжнародний захист навколишнього природного середовища / А. В. Стасенко // Вісник Національної газової спілки України. – 2003. – № 2. – С.14–16.

13. Енергетична стратегія України на період до 2030 року та дальшу перспективу: проект // esco-ecosys.narod.ru/ 2005 // partog.htm–63 к.

14. Кодекс України про надра: текст зі змінами та доп. : за станом на 1 січ. 2004 р. – Офіц. вид. – К. : Ін-Юре, 2004. – 174 с.

15. Про концесії : Закон України: від 16 лип. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.