

**С. А. ЛОБАНОВА**

*Світлана Андріївна Лобанова, аспірант Київського національного торговельно-економічного університету*

## **ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД РЕГУЛЮВАННЯ НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ**

У вітчизняній науковій літературі на сьогодні вже сформувалися загальноприйняті підходи до визначення відправних позицій дослідження наукових проблем у сфері юриспруденції. Не зупиняючись на їх детальному розгляді, зазначимо, що до них варто додати дослідження історичного досвіду формування та розвитку суспільних відносин у межах обраної наукової проблеми, оскільки такі дослідження безпосередньо впливають на розвиток нормативно-правового регулювання.

Варто зауважити, що аналіз історичного аспекту виникнення, розвитку нафтогазового комплексу України неможливо здійснити без дослідження суспільних відносин, які існували та існують нині в енергетичній сфері нашої держави, та їх правового регулювання.

Метою статті є дослідження й аналіз правових передумов становлення та розвитку нафтогазового комплексу в Україні, виявлення закономірності виникнення досліджуваного інституту, з'ясування тенденцій його розвитку та розробка періодизації розвитку нафтогазового комплексу України.

Дане дослідження було проведено на основі наукових праць відомих вчених, зокрема: М. Данилюка, І. Діяка, М. Ковалка, О. Панібрацької, А. Шидловського, П. Шпака та ін.

Нафтогазовий комплекс – найголовніша складова паливно-енергетичного комплексу України (далі – ПЕК), надійність роботи та динамічний розвиток якого значною мірою залежать від стану підприємств нафтогазового сектору. Керуючись цим, насамперед необхідно дослідити нормативно-правові акти, які були прийняті у відповідні періоди та покликані врегулювати суспільні відносини ПЕК і окремих його складових та на основі цього запропонувати нову періодизацію розвитку нафтогазового комплексу (далі – НГК).

Розглянемо становлення нормативно-правового забезпечення функціонування ПЕК, а разом з тим і НГК.

О. Панібрацька виділяє чотири основні етапи розвитку ПЕК України<sup>1</sup>. На противагу їй, М. Данилюк пропонує свій варіант періодизації розвитку ПЕК України, виділяючи сім етапів вказаного процесу<sup>2</sup>.

Відправними точками для періодизації розвитку ПЕК були здебільшого економічні характеристики чи фактичне формування певних його частин.

О. В. Сердюченко запропонував поетапний розподіл становлення і розвитку інституту державної енергетичної безпеки в Україні. На наш погляд, під таку загальну періодизацію підпадає й процес становлення нормативно-правової бази ПЕК, а саме:

**Етап зародження:** від моменту здобуття незалежності – прийняття «Акта проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. до прийняття «Національної енергетичної програми України до 2010 року» від 15 травня 1996 року.

**Етап становлення:** від прийняття «Національної енергетичної програми України до 2010 року» від 15 травня 1996 р. до схвалення «Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» від 15 березня 2006 року.

**Етап розвитку:** від прийняття «Енергетичної стратегії України на період до 2030 року» від 15 березня 2006 р. до теперішнього часу<sup>3</sup>.

На основі вищевикладеного ми вперше спробуємо сформулювати періодизацію розвитку нафтогазового комплексу та його правового регулювання, яке безпосередньо залежить від систем управління підприємствами комплексу, що змінювалися відповідно до вимог часу.

Оскільки існують документальні свідчення, що перший промисел видобутку нафти з'явився в Карпатах у 1771 р.<sup>4</sup>, вважаємо за доцільним початок **першого етапу – зародження нафтової промисловості – датувати кінцем XVIII ст., а його завершення – кінцем XIX століття.**

**Другий етап – становлення нафтової промисловості – кінець XIX ст. – початок XX століття.**

Саме у 1883 р. в Печеніжині було побудовано третій у світі за потужністю нафтопереробний завод, що стало знаковою подією для всієї галузі<sup>5</sup>. Нафтовидобуток у Галичині у 1909 р. зріс майже до 2 млн т на рік. За цими показниками Галицький нафтовий район посів третє місце у світі після США і Баку<sup>6</sup>.

**Третій етап – зародження газової промисловості – 1924 р. – 1939 р.**

На початку 20-х рр. XX ст. було знайдено газ у районі Калуша й Дашави. Саме з 1924 р. бере свій початок газова промисловість України, із введення в експлуатацію Дашавського газового родовища й будівництва першого газопроводу Дашава – Стрий. А у 1946 р. кияни вже отримували природний газ із найбільшого на той час газопроводу Дашава – Київ. Згодом він був подовжений до Москви, а окремо було побудовано газопровід Дашава – Ленінград через Мінськ. Український газ у зростаючих обсягах почав надходити до

Росії (причому безкоштовно), що дало можливість газифікувати значну частину центральних регіонів (Курську, Белгородську, Орловську області та ін.)<sup>7</sup>.

**Четвертий етап – націоналізація нафтогазової промисловості – 1939 р. – 1945 р.**

Ще до кінця 1939 р., коли було встановлено радянську владу в Західній Україні, нафтогазову промисловість було націоналізовано. Замість сотень фірм створено п'ять великих промислів, що разом з озокеритовими шахтами ввійшли до об'єднання «Укрнафтовидобуток». Газолінові підприємства перейшли до повноважень «Укргазу». Згідно з торговельними договорами між СРСР та Німеччиною від 19 серпня 1939 р. та 10 лютого 1940 р., до Німеччини вивозили цистернами нафту й нафтопродукти. Протягом 17 місяців після підписання радянсько-німецького Пакту про ненапад від 23 серпня 1939 р. Німеччина отримала з Радянського Союзу 865 тис. т нафти.

У серпні 1944 р., після поновлення радянської влади в Західній Україні, за рішенням Міністерства нафтової промисловості СРСР було організовано «Укрнафтокомбінат», який об'єднав видобуток нафти й газу та їх переробку.

**П'ятий етап – реформування промисловості за галузевим принципом – 1945–1950 рр.**

Систему управління підприємствами комплексу було реформовано 1945 р. за галузевим принципом. На базі «Укрнафтокомбінату» було створено такі об'єднання: «Укрнафта» в м. Бориславі, згодом – у м. Дрогобичі та м. Києві; трести «Укрнафтозаводи» в м. Дрогобичі та «Укргазвидобуток» у м. Стрию.

В Україні 1946 р. газову промисловість було відокремлено як самостійну галузь, створено об'єднання «Укргаз», що розміщувалося в м. Львові. У 1966 р. було створено виробниче управління «Укргазпром», якому спочатку підпорядковувалися газовидобувні, а пізніше – газотранспортні, бурові, газопереробні підприємства, науково-дослідні інститути.

Саме з території України розпочався перший у світі експорт природного газу, спочатку до Польщі з 1944 р., а з 1967 р. український газ стали постачати до Чехословаччини, дещо пізніше – до Австрії. Транзит нафти територією України до Чехословаччини розпочався з 1962 р. з введенням до експлуатації першої черги нафтопроводу «Дружба».

**Шостий етап – піднесення нафтогазової промисловості та стрімке розгалуження нафтогазо-транспортної системи – 50–70-ті рр. ХХ століття.**

У другій половині 50-х рр. до міст України й Росії стали постачати газ із потужного Шебелинського газоконденсатного родовища на Харківщині. Кожен п'ятий кубометр газу в колишньому СРСР був Шебелинський<sup>8</sup>. Майже всю територію України перетинають потужні магістральні газопроводи, на будівництво яких витрачено понад 10 млрд.

Рівень видобутку газу в Україні у 50–70-ті рр. ХХ ст. зростав значними темпами. Якщо 1950 р. він становив лише 1,5 млрд м<sup>3</sup>, то 1960 р. – 14,3 млрд м<sup>3</sup>, а 1970 р. – 61 млрд м<sup>3</sup>; рекордної кількості вдалося досягти у 1975 р. – 68 млрд м<sup>3</sup>.

**Сьомий етап – занепад нафтогазового комплексу – 70-ті рр. ХХ ст. – 1998 р.**

Видобуток вуглеводнів став стрімко зменшуватись. Звернення першого секретаря ЦК Компартії України В. В. Щербицького до Ради Міністрів СРСР з проханням надати кошти для подальшої розбудови газовидобувної промисловості республіки проігнорували, оскільки вже було відкрито великі поклади газу в Середній Азії та на півночі Західного Сибіру. Без капіталовкладень газовий потік із власних джерел скоротився майже в п'ять разів і у 1995 р. становив 14 млрд м<sup>3</sup>. Значно скоротилося також видобування нафти: якщо у першій половині 70-х рр. видобувалося 14,4 млн т, то нині ця цифра становить 4 млн т.

На початку 90-х рр. найбільшою сучасною нафтовидобувною компанією України, яка видобуває 75 % нафти й газового конденсату від загального обсягу видобутку в країні, стало ВАТ «Укрнафта».

Це товариство створено 31 березня 1994 р. шляхом корпоратизації підприємства «Виробниче об'єднання «Укрнафта» на виконання Указу Президента України «Про корпоратизацію підприємств» від 15 червня 1993 р. № 210/93, наказу Мінекономіки України від 22 листопада 1993 р. № 90 й наказу Держкомнафтогазу від 23 лютого 1994 р. № 57. Перше свідоцтво про реєстрацію випуску цінних паперів Мінфін України видав ВАТ «Укрнафта» 25 травня 1994 р. за № 201/0/94 р. 50 % +1 акція «Укрнафти» належать НАК «Нафтогаз України», 41 % акцій контролює група «ПриватБанку». ВАТ «Укрнафта» у 2004 р. забезпечувало понад 90 % видобутку нафти в Україні, 40 % газового конденсату й 17 % видобутку природного газу. Було видобуто понад 3 млн т нафти і 3,35 млрд м<sup>3</sup> газу. Чистий прибуток за 2004 р. становив 1 млрд. 347 млн. 36 тис. 188 гривень.

**Восьмий етап – створення та діяльність НАК «Нафтогаз України» – 1998 р. – грудень 2012 р.**

Навесні 1998 р. створено НАК «Нафтогаз України» як вертикально-інтегровану нафтогазову компанію, що здійснює повний цикл операцій з розвідки та розробки родовищ, розвідувального й експлуатаційного буріння, видобутку, транспортування та зберігання нафти й газу, постачання природного і скрапленого газу споживачам. Її дочірні компанії: «Газ України», «Укргазвидобування» й «Укртрансгаз». Понад 97 % нафти й газу в Україні видобувають підприємства цієї компанії. 100 % статутного фонду «Нафтогазу України», розмір якого дорівнює \$ 650 млн, належить Кабінету Міністрів України.

«До складу НАК «Нафтогаз України» входили основні видобувні підприємства у формі: дочірньої компанії (надалі – ДК) «Укртрансгаз», ДК «Газ України», ДК «Укргазвидобування»; дочірнє підприємство (надалі – ДП) «Нафтогазбезпека», ДП «Укрнафтогазкомплект», ДП «Газ-тепло», ДП «ВЗП «Нафтогаз», ДП «Нафтогазобслуговування», ДП «Курортнафтогаз», ДП «Будівельник»; державна акціонерна компанія

(надалі – ДАК) «Чорноморнафтогаз», ДАК «Укрспецтрансгаз»); ВАТ «Укрнафта», ВАТ «Укртранснафта», ВАТ «Придніпровські магістральні нафтопроводи», ВАТ «Магістральні нафтопроводи «Дружба»; філії – Московська, Туркменська, Метрологічна, Інформаційно-аналітичний центр геолого-геофізичних досліджень в нафтогазовій галузі, кожне з яких має розгалужену виробничу структуру, що забезпечує розвідку та видобуток газу, нафти й газового конденсату.»

13 червня 2012 р. Кабмін прийняв розпорядження № 360-р «Про реорганізацію дочірніх компаній Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Розпорядження уряду передбачає реорганізацію дочірньої компанії «Укргазвидобування» НАК «Нафтогаз України» шляхом перетворення на Відкрите акціонерне товариство «Укргазвидобування» і реорганізацію дочірньої компанії «Укртрансгаз» НАК «Нафтогаз України» у ПАТ «Укртрансгаз».

У документі наголошується, що управління корпоративними правами щодо публічних акціонерних товариств здійснює НАК «Нафтогаз України» за погодженням з Міністерством енергетики та вугільної промисловості України відповідно до законодавства.

Оператор газотранспортної системи (далі – ГТС) України компанія «Укртрансгаз» і найбільше газодобувне підприємство країни «Укргазвидобування» у кінці 2012 р. завершили процес реорганізації з дочірніх компаній (далі – ДК) НАК «Нафтогаз України» у публічні акціонерні товариства (далі – ПАТ).

**Дев'ятий етап – реорганізація НАК «Нафтогаз України» – підготовка до приватизація компанії – січень 2013 р. – теперішній час.**

У 2012 р. розпочався процес реформування НАК «Нафтогаз України», який триває й досі і буде завершено після приватизації компанії. Віце-прем'єр-міністр України Юрій Бойко у травні 2013 р. заявив в інтерв'ю газеті «Дзеркало тижня», що приватизація компанії рекомендована провідними зарубіжними консультантами і сприятиме підвищенню прозорості діяльності компанії та дасть залучити істотні кошти<sup>9</sup>.

28 квітня 2012 р. президент Віктор Янукович підписав Закон України «Про внесення змін у статтю 7 закону України «Про трубопровідний транспорт» щодо реформування нафтогазового комплексу»<sup>10</sup>.

Змінами передбачено, що реорганізація (злиття, приєднання, поділ, виділення, перетворення) державних підприємств, дочірніх підприємств Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України», що здійснюють діяльність з транспортування по магістральних трубопроводах і зберігання в підземних газосховищах, і НАК «Нафтогаз України» здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України виключно з метою виконання зобов'язань, узятих Україною відповідно до Закону України «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства»<sup>11</sup>.

Окрім того, законом заборонено приватизацію державних підприємств, дочірніх підприємств НАК «Нафтогаз України», які здійснюють діяльність з транспортування по магістральних трубопроводах і зберігання в підземних газосховищах, НАК «Нафтогаз України», а також підприємств, установ, організацій, утворених в результаті їхніх реорганізацій.

13 червня 2012 р. Кабмін прийняв розпорядження № 360-р «Про реорганізацію дочірніх компаній Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України». Розпорядження уряду передбачає реорганізацію дочірньої компанії «Укргазвидобування» НАК «Нафтогаз України» шляхом перетворення на Відкрите акціонерне товариство «Укргазвидобування» і реорганізацію дочірньої компанії «Укртрансгаз» НАК «Нафтогаз України» у ПАТ «Укртрансгаз»<sup>12</sup>.

У документі наголошується, що управління корпоративними правами щодо публічних акціонерних товариств здійснює НАК «Нафтогаз України» за погодженням з Міністерством енергетики та вугільної промисловості України відповідно до законодавства.

НАК «Нафтогаз України» у 2013 р. отримав 12,5 млрд грн збитку, про що говориться у фінансовому звіті компанії. Дохід НАК «Нафтогаз України» скоротився більш ніж на 23 %, або на 22,8 млрд грн, до 74,6 млрд грн.

Багато експертів наголошують на тому, що борги НАК «Нафтогаз України» були створені навмисно, а тому повна приватизація активів компанії – це лише питання часу.

Як вплине приватизація однієї з найбільших компаній України на стан паливно-енергетичного комплексу України та взагалі на її економіку – покаже час.

Нині розвиток паливно-енергетичних галузей України характеризується хаотичністю, непередбачуваністю, недосконалістю правового напрямку, а також злагоджених між собою стратегій та пріоритетів.

Ситуація, у якій опинився НГК України, склалася переважно через відсутність виваженого послідовного підходу до реформування об'єктів паливно-енергетичного комплексу та формування ринкового середовища у цій сфері. Пояснюється це також неузгодженістю процесів реформування в енергетиці з процесами реформування економічних відносин, які нині тривають в Україні.

Неефективне використання палива й енергії в економіці України спричиняє високий рівень енергоемності внутрішнього валового продукту, який у три-вісім разів перевищує аналогічний показник для промислово розвинених країн. Крім того, значна зношеність основних фондів підприємств ПЕК, низький технічний і технологічний рівні устаткування, існуючі проблеми ресурсозбереження та екологічності підприємств потребують їх широкомасштабної реконструкції й переоснащення всього комплексу.

Дослідивши історію становлення та розвитку НГК, можемо зробити висновок, що майже 95 % нафти і газу, які видобуваються на території України, припадає на підприємства НАК «Нафтогаз України», – монополіста на даному ринку. Компанія розробляє стратегію розвитку галузі, здійснює структурну перебудову

галузі відповідно до ринкових умов господарювання, забезпечує потребу промислових споживачів та населення, забезпечує транзит нафти і газу до країн Європи. Але в останні роки ця компанія показала неефективну діяльність, надмірний штат, велику заборгованість, а структурні трансформації, в тому числі реорганізація дочірніх компаній НАК «Нафтогаз України», – поки що не привели до позитивних змін.

<sup>1</sup> *Панібрацька О. В.* Суспільно-географічне дослідження трансформації паливно-енергетичного комплексу України : дис. канд. геогр. наук. / О. В. Панібрацька. – К., 2001. – 192 с.

<sup>2</sup> *Данилюк М. О.* Формування нових господарських відносин у нафтогазовому комплексі України : дис. ... д-ра екон. наук / М. О. Данилюк. – К., 1999. – 397 с.

<sup>3</sup> *Сердюченко О. В.* Деякі питання організаційно-правового забезпечення енергозбереження в Україні / О. В. Сердюченко // Сучасні наукові дослідження. – 2006: Тези доповідей за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф. Т. 3. Право, Наука і освіта. – Д., 2006. – С. 90–93.

<sup>4</sup> *Микулич О.* Нафтовий промисел Східної Галичини до середини XIX ст. – [2-ге вид., доп.] / О. Микулич. – Дрогобич, 2004. – 32 с.

<sup>5</sup> *Іваницький Є.* Історія Бориславського нафтопромислового району в датах, подіях і фактах / Є. Іваницький, В. Михалевич. – Дрогобич, 1995. – 102 с.

<sup>6</sup> *Боян В.* Підприємства нафтогазового комплексу в контексті прокурорських перевірок / В. Боян // Вісник прокуратури. – 2003. – № 1. – С. 74–82.

<sup>7</sup> Нефтегазоносность Украины : сб. статей. – К. : Наук. думка, 1978. – 111 с.

<sup>8</sup> Газовая промышленность Украинской ССР : сб. ст. – М., 1968. – 132 с.

<sup>9</sup> Офіційний веб-сайт Кабінету міністрів України: [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=246304235](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=246304235)

<sup>10</sup> Про внесення змін у статтю 7 закону України «Про трубопровідний транспорт» щодо реформування нафтогазового комплексу: Закон України від 13.04.2012 р. № 4658-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 8. – Ст. 67.

<sup>11</sup> Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства: Закон України від 15.12.2010 р. № 2787-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 24. – Ст. 170.

<sup>12</sup> Про реорганізацію дочірніх компаній Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України»: Розпорядження Кабінету міністрів України від 13.06.2012 № 360-р // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/360-2012-%D1%80>

#### Резюме

##### **Лобанова С. А. Еволюція адміністративно-правових засад регулювання нафтогазового комплексу України.**

У даній науковій статті досліджуються та аналізуються правові передумови становлення й розвитку нафтогазового комплексу в Україні, з'ясовуються закономірності виникнення досліджуваного інституту, тенденції його розвитку. Автор статті вперше пропонує періодизацію розвитку нафтогазового комплексу відповідно до систем управління підприємствами комплексу, що змінювалися упродовж його існування.

**Ключові слова:** нафтогазовий комплекс України, адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу України, періодизація нафтогазового комплексу, НАК «Нафтогаз України», реорганізація та приватизація НАК «Нафтогаз України».

#### Резюме

##### **Лобанова С. А. Эволюция административно-правовых основ регулирования нефтегазового комплекса Украины.**

В данной научной статье исследуются и анализируются правовые предпосылки становления и развития нефтегазового комплекса Украины, выявляются закономерности возникновения исследуемого института, тенденции его развития. Автор статьи впервые предлагает периодизацию развития нефтегазового комплекса в соответствии с системами управления предприятиями комплекса, которые менялись на протяжении его существования.

**Ключевые слова:** нефтегазовый комплекс Украины, административно-правовое регулирование нефтегазового комплекса Украины, периодизация нефтегазового комплекса, НАК «Нафтогаз Украины», реорганизация и приватизация НАК «Нафтогаз Украины».

#### Summary

##### **Lobanova S. Evolution of administrative and legal basis for regulating oil and gas complex of Ukraine.**

This scientific article investigates and analyzes the legal preconditions of formation and development of oil and gas complex of Ukraine, the regularities of the investigated institute, its development trends. The author first provides a periodization of the development of oil and gas complex in accordance with the complex systems of enterprise management, which changed throughout its existence.

**Key words:** oil and gas complex of Ukraine, administrative and legal regulation of oil and gas complex of Ukraine, periodization of oil and gas complex, NJSC «Naftogaz Ukraine», the reorganization and privatization of NJSC «Naftogaz Ukraine».

Отримано 6.04.2014