

УДК 342.951

**Л.Д. РУДЕНКО**, канд. юрид. наук, Донецький національний університет

## УПРАВЛІННЯ ДІЯЛЬНІСТЮ ПІДПРИЄМСТВ МАГІСТРАЛЬНОГО ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ

*Ключові слова:* державне управління, магістральний трубопровідний транспорт, правовий статус, дочірня компанія

У зв'язку з активним обговоренням питання модернізації газотранспортної системи, залучення інвестицій для розвитку проекту нафтопроводу Одеса-Броди особливого значення набуває система управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту.

ЄС визнав нафтопровід Одеса-Броди проектом загальноєвропейського значення [1, с.10]. Неодноразово підписувалися документи щодо створення газотранспортного консорціуму, модернізації газотранспортної системи України. Зокрема, 07.10.2002 року уряди Російської Федерації та України підписали угоду про створення товариства з обмеженою відповідальністю «Міжнародний консорціум з управління та розвитку газотранспортної системи України». Як юридичну особу цей консорціум було зареєстровано у Києві у січні 2003 року [2, с.9]. 23.03.2009 року у Брюсселі пройшла Міжнародна конференція з модернізації газотранспортної системи України, підсумком якої стало підписання Декларації щодо інвестування у газотранспортний комплекс України.

Незалежно від способу співробітництва та кола держав, які забажають прийняти участь у модернізації магістральних трубопроводів, незаперечним фактом є необхідність залучення інвестицій у цю галузь. Так, за різними оцінками від 60 до 80 відсотків всіх труб газотранспортної системи потребують заміни у найближчий час. На компресорних станціях

газотранспортної системи України працює біля 800 агрегатів, 60 відсотків з яких вже відпрацювали свій ресурс. А більше 190 агрегатів потребують заміни. Тільки на реконструкцію та короткострокові ремонти Національної акціонерної компанії «Нафтогаз України» (надалі – НАК «Нафтогаз України») потребує не менше 2-2,5 млрд. доларів [2, с.9].

Одним із найбільш негативних чинників реформування магістральних газопроводів та магістральних трубопроводів в цілому є неефективне державне управління у цій галузі [3, с.25]. Зокрема, відповідно до міжнародних зобов'язань з імплементації директиви Європейського Союзу 2003/55/ЄС функції оператора газотранспортних мереж повинні бути покладені на окрему юридичну особу, що діє окремо від інших напрямків та незалежно від інших учасників газового ринку. Статус національного оператора Дочірньої компанії «Укртрансгаз» (надалі – ДК «Укртрансгаз») не відповідає зазначеним вимогам.

Потрібні нові підходи щодо державного управління діяльністю магістральних трубопроводів. За думкою В. Нагребельного, стабілізація господарських зв'язків у сфері транспорту, паливно-енергетичного комплексу є одним із важливих аспектів впливу держави на економічний розвиток суспільства [4, с.309]

Окремі питання державного управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту розглядалися радянськими дослідниками О.Н. Садіковим [5], С.І.Дудніковим [6]. Але у зв'язку зі структурною перебудовою економіки України, поділом магістральних трубопроводів між країнами СНД вказані дослідження можуть бути використані лише частково.

Виходячи з викладеного, метою статті є визначення шляхів удосконалення системи управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту, приведення у відповідність правового статусу національного оператора газотранспортних мереж до стандартів ЄС. Її новизна полягає у пропозиції створення у структурі Міністерства інфраструктури України Департаменту магіст-

рального трубопровідного транспорту для загального керівництва цією галуззю та координації його діяльності, аргументації доцільності обрання іншої організаційно-правової форми для національного оператора газотранспортних мереж ДК «Укртрансгаз».

Деякі іноземні дослідники приділяли увагу питанням державного регулювання діяльності магістральних трубопроводів. Зокрема, А.І. Перчик констатує необхідність досить жорсткого державного регулювання функціонування систем магістрального транспорту нафти, газу та нафтопродуктів. Це обумовлено визначаючою або мажоритарною часткою держави у акціонерному капіталі основних транспортуючих компаній та стратегічним значенням перекачуваного продукту, значенням магістральних трубопроводів у народному господарстві. Державне регулювання діяльності у галузі магістрального трубопровідного транспорту повинно бути спрямовано на забезпечення захисту економічних інтересів держави та його громадян, виконання першочергових завдань з енергозабезпечення на території держави та підтримки обороноздатності держави, забезпечення безпечного функціонування магістральних трубопроводів, а також на розвиток співробітництва у галузі магістрального трубопровідного транспорту [7, с.55].

Розглянемо більш детально систему органів, що здійснюють державне управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту.

У сучасних умовах господарювання правовий статус органів управління трубопровідним транспортом зазнав значних змін. З одного боку, необхідність управління системою трубопровідного транспорту обумовлена високим значенням цього виду транспорту щодо забезпечення національного суверенітету, економічної стабільності України, виконання першочергових завдань з енергозабезпечення підприємств, громадян, підтримки обороноздатності держави. З іншого боку, державні органи управління трубопровідним транспортом можуть приймати участь у організаційно-

господарських відносинах шляхом реалізації своєї господарської компетенції. Такі відносини не є предметом регулювання адміністративного права.

Відповідно до ст.8 Закону України «Про трубопровідний транспорт», державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні та місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України [8].

На введений особливий період безпосереднє керівництво підприємствами трубопровідного транспорту і контроль за їх діяльністю забезпечують органи Міністерства оборони України.

Управління трубопровідним транспортом включає окрім реалізації загальних функцій управління спеціальні повноваження відповідних органів державної влади щодо управління об'єктами державної власності у зв'язку з важливим народногосподарським та оборонним значенням магістральних трубопроводів, що є державною власністю України; віднесенням транспортування нафти, нафтопродуктів природного і нафтового газу та його розподілу, інших речовин трубопроводами до сфери діяльності суб'єктів природних монополій.

Вищим органом управління національною системою трубопровідного транспорту відповідно до ст.113 Конституції України є Кабінет Міністрів України.

Щодо магістральних трубопроводів, що перебувають у державній власності, Кабінет Міністрів України згідно з Законом України «Про управління об'єктами державної власності» здійснює низку повноважень: визначає органи виконавчої влади, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності; призначає позапланові ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки, які стосуються використання об'єктів державної власності; затверджує річні фінансові плани державних підприємств, що є суб'єктами

природних монополій, та державних підприємств, плановий розрахунковий обсяг чистого прибутку яких перевищує 50 мільйонів гривень; затверджує перелік об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави [9] тощо.

За слушною думкою Е.В. Тала піною, інститут управління державною власністю потребує уваги представників господарського права, адміністративістів. Неможливо вирішувати задачі у публічних інтересах, залишаючись у межах цивілістичних конструкцій права власності. Не всі об'єкти, що належать державі, можна віднести до майна зі звичайним цивільно-правовим режимом обігу. Не можна обвинувачувати державну власність у неефективності, вона не повинна приносити тільки функцію принесення прибутку. Прибутковість у цьому випадку – факультативна ознака. Державна власність використовується у публічних інтересах, для забезпечення державних функцій, які у більшій частині знаходяться за межами категорії прибутку [10].

Указом Президента України від 14.04.2000 р. створено Міністерство палива та енергетики України [11]. Після реформування це Міністерство енергетики та вугільної промисловості України. Міністерство є органом управління НАК «Нафтогаз України». Окрім цього, Міністерство реалізує наступні повноваження щодо магістральних нафто- та газопроводів:

- розробляє і здійснює у межах своєї компетенції заходи щодо реалізації державних програм, спрямованих на ефективне використання запасів нафти, природного газу, альтернативних видів палива, збільшення обсягів їх видобування та забезпечення ефективної переробки;

- забезпечує координацію діяльності, пов'язаної з транспортуванням нафти, природного газу, газового конденсату і нафтопродуктів, їх експортом, закачуванням та відбором природного газу з підземних сховищ, а також з нафтогазопереробкою;

- організовує роботу з оперативного усунення наслідків надзвичайних ситуацій на об'єктах паливно-енергетичного комплексу;

- визначає державне підприємство для здійснення централізованого диспетчерського (оперативно-технологічного) управління об'єднаною енергетичною системою України;

- здійснює організаційно-методичне забезпечення і координацію робіт з розроблення галузевих стандартів, фінансово-економічних та інших нормативів та затверджує їх у встановленому порядку;

- розробляє баланси природного газу, нафти, нетрадиційних джерел та видів енергетичної сировини і продуктів їх переробки, здійснює моніторинг ринку цих енергоресурсів;

- організовує та контролює в межах своєї компетенції охорону об'єктів паливно-енергетичного комплексу;

- організовує науково-технічну, інформаційну діяльність, пропаганду досягнень і передового досвіду, видавничу діяльність, сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж у паливно-енергетичному комплексі;

- здійснює в межах своєї компетенції координацію робіт, пов'язаних з виробництвом (видобутком), постачанням, транспортуванням, зберіганням, передачею та споживанням альтернативних видів палива та енергії, виробленої з альтернативних джерел, у паливно-енергетичному комплексі.

Слід зазначити, що Міністерство енергетики та вугільної промисловості координує діяльність тільки галузевих нафто- та газопроводів. У свою чергу, щодо інших різновидів магістральних трубопроводів (магістральних трубопроводів для транспортування рідкого аміаку) координація державного управління не здійснюється, що негативно відбивається на діяльності системи магістральних трубопроводів в цілому.

Міністерство інфраструктури України здійснює управління трубопроводами як складовою єдиної транспортної системи України, в особливий період (ст.9 Закону України «Про функціонування єдиної транспортної системи в особливий період» [13]).

Місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцево-

го самоврядування у межах своїх повноважень:

а) погоджують розміщення споруд та інших об'єктів трубопровідного транспорту на землях, наданих у користування підприємствам трубопровідного транспорту згідно із Земельним кодексом України;

б) вживають заходів щодо безпеки експлуатації підприємствами, установами та організаціями об'єктів трубопровідного транспорту;

в) беруть участь у складанні та узгодженні планів захисту персоналу і населення, спільних заходів щодо виконання робіт в умовах надзвичайного стану;

г) забезпечують оповіщення та інформування населення про заходи захисту і правила поведінки в умовах надзвичайного стану, а також під час експлуатації об'єктів трубопровідного транспорту із залученням до цієї роботи спеціалістів підприємств трубопровідного транспорту;

д) приймають від підприємств, установ та організацій трубопровідного транспорту матеріали виконавчої зйомки і видають їх іншим підприємствам, установам та організаціям в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Роботи, пов'язані з ліквідацією і попередженням аварійних ситуацій на діючих трубопроводах, виконуються негайно, з повідомленням про це відповідних органів державної виконавчої влади, представницьких органів і органів місцевого самоврядування, територіальних штабів цивільної оборони України.

Місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи і органи місцевого самоврядування, власники земель і землекористувачі, що сприяють відведенню земель під об'єкти трубопровідного транспорту, рішення про будівництво яких було прийняте у встановленому чинним законодавством України порядку, мають пріоритетне право на забезпечення продуктами транспортування.

Управління трубопроводами має свою специфіку залежно від їх галузевої приналежності.

Так, відповідно до Указу Президента України від 25.02.1998 р. № 151 «Про реформування нафтогазового комплексу України», заснована Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» [14], яка поєднує у собі функції управління нафтогазовим комплексом та реалізації господарської компетенції держави у цій сфері.

Управління газопроводами та нафтопроводами здійснюють дочірня компанія НАК «Нафтогаз України» «Укртрансгаз», Відкрите акціонерне товариство «Укртранснафта» (надалі – ВАТ «Укртранснафта») шляхом виконання функцій оперативно-технологічного управління Єдиною газотранспортною системою України.

У той же час, ДК «Укртрансгаз», ВАТ «Укртранснафта» здійснюють господарську діяльність з транспортування нафти, нафтопродуктів, газу магістральними трубопроводами, переданими їм на праві повного господарського відання.

Взаємовідносини суб'єктів, яким передано в управління об'єкти трубопровідного транспорту, лінії електропередач, зв'язку, залізниці, автомобільні дороги та інші комунікації, що проходять в одному технічному коридорі або перетинаються, здійснюються на основі договорів, якими передбачаються права і обов'язки сторін на проведення спільних заходів, спрямованих на підвищення надійності експлуатації споруд та об'єктів трубопровідного транспорту.

Підприємства, установи та організації, що експлуатують трубопроводи, підпорядковані різним відомствам, але розташовані в одному технічному коридорі, повинні узгодити умови їх експлуатації, а також мати погоджений з Міністерством оборони України та Штабом Цивільної оборони України план взаємодії і взаємодопомоги під час виконання робіт в особливий період.

Таким чином, ДК «Укртрансгаз», яка здійснює оперативно-технічне управління газотранспортною системою, не відповідає вимогам ЄС, оскільки не діє незалежно від інших учасників газового ринку та окремо від інших

напрямів діяльності. Правовий статус дочірньої компанії передбачає залежність від головного підприємства. Головне підприємство фактично здійснює управління діяльністю дочірнього підприємства. Тому правовий статус ДК «Укртрансгаз» потребує удосконалення шляхом вибору іншої організаційно-правової форми діяльності.

Окрім цього, ДК «Укртрансгаз» не є органом управління. Це суб'єкт господарювання з особливим правовим статусом.

Проведений аналіз свідчить: щодо окремих магістральних трубопровідних підприємств існують окремі органи державного управління. Якщо державне регулювання всіх різновидів магістральних трубопроводів здійснює один орган – Національна комісія регулювання енергетики, то окремі функції управління здійснюють різні органи державної влади. При цьому, наприклад, з'являються нові органи управління газом, що ускладнює порядок взаємодії підприємств магістрального трубопровідного транспорту з підприємствами-споживачами газу. Змінюються порядок і форми розрахунків за використаний, що ускладнює ситуацію як в самій НАК «Нафтогаз України», так і між цією компанією та іншими суб'єктами господарювання (наприклад, Постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок забезпечення національних галузей економіки та населення природним газом у 2000 році», «Про порядок забезпечення галузей національної економіки та населення природним газом у 2001 році» тощо).

Окрім цього, контрольні функції виконує Управління організації державного нагляду у нафтогазовому та хімічному комплексі.

Слід зазначити, що досвід іноземних країн вказує на іншу систему управління. Зокрема, у Туркменістані, який займає серед країн СНД друге місце після Російської Федерації з ресурсів природного газу, управління системою магістральних трубопроводів здійснює Міністерство нафтогазової промисловості та мінеральних ресурсів. У Канаді питання управління магістральними трубопроводами віднесено до Національної енергетичної коле-

гії, яка діє відповідно до Закону «Про Національні енергетичні колегії», а також спеціального галузевого органу: Колегію Газових Об'єктів. У Великобританії органом, що здійснює управління діяльністю магістрального трубопровідного транспорту, є Газова Рада. У США загальні функції управління трубопровідним транспортом покладено на Федеральну енергетичну комісію. У Саудівській Аравії діяльність магістрального трубопровідного транспорту організовується та забезпечується Міністерством нафти та мінеральних ресурсів. У Норвегії основним органом управління є Міністерство нафти та газу [15, с.6].

Нестабільність в управлінні окремими галузями магістрального трубопровідного транспорту, відсутність єдиного органу державної влади, який би здійснював координацію щодо всіх різновидів магістральних трубопроводів негативно впливає на розвиток всієї галузі в цілому.

З метою удосконалення системи управління магістральними трубопроводами доцільним є створення у системі Міністерства інфраструктури України Департаменту магістрального трубопровідного транспорту для загального керівництва цією галуззю та координації його діяльності. Доцільність створення такого органу обумовлена складною системою магістральних трубопроводів, які транспортують не тільки нафту і газ, але й інші речовини. Магістральні трубопроводи по суті є однією з галузей транспортної промисловості. Тому підпорядкованість магістральних трубопроводів різним органам державної влади сприяє зруйнуванню такої системи, позбавляє магістральні трубопроводи їх основного призначення як транспортних підприємств, не сприяє їх розвитку, у значній мірі обумовлює відставання щодо впровадження нової техніки та автоматики у трубопровідному господарстві, призводить до відсутності координації роботи магістральних трубопроводів з іншими видами транспорту.

Слід зазначити, що у науковій літературі радянського періоду не було єдиної думки щодо управління магістральними трубопро-

водами. О.Н. Садиков відстоював точку зору, відповідно до якої розподіл управління магістральними трубопроводами між окремими органами державної влади є доцільним, оскільки магістральні трубопроводи виконують збутові функції [16].

У той же час, С.І. Дудников та Б. Гладцинов зауважували, що магістральні нафто-, газопроводи не можуть виконувати збутових функцій, оскільки тільки транспортують продукцію, а її кількість та якість залежить не від магістральних трубопроводів, а від нафтобаз, підприємств з видобутку газу тощо [17, 18]. Сучасні умови господарювання підтверджують висновки авторів. Магістральні трубопроводи не можуть визначати кількість продуктів, які будуть транспортуватися, а визначати тільки її межі, виходячи з пропускної спроможності. Тобто магістральні трубопроводи надають тільки послуги з транспортування. Постачальниками продуктів та речовин є інші суб'єкти господарювання.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити наступні висновки. Правовий статус ДК «Укртрансгаз», яка здійснює оперативно-технічне управління газотранспортною системою, не відповідає вимогам ЄС, оскільки не діє незалежно від інших учасників газового ринку та окремо від інших напрямів діяльності. Правовий статус дочірньої компанії передбачає залежність від головного підприємства. Головне підприємство фактично здійснює управління діяльністю дочірнього підприємства. Тому правовий статус ДК «Укртрансгаз» потребує удосконалення шляхом вибору іншої організаційно-правової форми діяльності. З метою удосконалення системи управління магістральними трубопроводами доцільним є створення у системі Міністерства інфраструктури України Департаменту магістрального трубопроводного транспорту для загального керівництва цією галуззю та координації його діяльності. Доцільність створення такого органу обумовлена складною системою магістральних трубопроводів, які транспортують не тільки нафту і газ, але й інші речовини. Магістральні трубопроводи по суті є однією з га-

лузей транспортної промисловості. Тому підпорядкованість магістральних трубопроводів різним органам державної влади сприяє зруйнуванню такої системи, позбавляє магістральні трубопроводи їх основного призначення як транспортних підприємств, не сприяє їх розвитку, у значній мірі обумовлює відставання щодо впровадження нової техніки та автоматизації у трубопроводному господарстві, призводить до відсутності координації роботи магістральних трубопроводів з іншими видами транспорту. У подальших наукових дослідженнях потребують уваги питання принципів управління діяльністю магістральних трубопроводів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеева Е. Одесса – Броды: в ожидании инвестора / Е. Алексеева // Зеркало недели. – 02.12.2003. – № 47. – С. 10.
2. Маслов С. Газотранспортный консорциум выгоден всем / С. Маслов // Зеркало недели. – 16.08.2003. – № 31. – С. 9.
3. Охоба О.М. Газотранспортный консорциум – шаг до залучения инвестиций / О. М. Охоба // Актуальные проблемы экономики. – 2004. – № 12. – С. 24-26.
4. Нагребельный В. Правовые основы державного управления экономичною сферою та їх вдосконалення / В. Нагребельный // Вісник акад. правових наук України. – 2003. – № 2–3. – С. 301–313.
5. Садиков О. Н. Правовые вопросы газоснабжения : учеб. пособие / О.Н. Садиков. – М. : Госуд. издат. юрид. литер., 1961. – 187 с.
6. Дудников С. И. Правовое регулирование трубопроводного транспорта в СССР : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. И. Дудников ; Гос. ун-т. – Ростов-на-Дону, 1963. – 24 с.
7. Перчик А. И. Трубопроводное право : учебное издание / А. И. Перчик – М. : Нефть и газ, 2002. – 368 с.
8. Закон України «Про трубопроводний транспорт» : від 15.05.1996 р., № 192/96-ВР // ВВР України. – 1996. - № 29. – Ст. 139.

9. Закон України «Про управління об'єктами державної власності» : від 21.09.2006 р., № 185 // ВВР України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
10. Талапина Э. В. Новые институты административного права / Э. В. Талапина // Государство и право. – 2006. – № 5. – С. 14–21.
11. Указ Президента України «Про Міністерство палива та енергетики України» : від 14.04.2000 р., № 598/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 61. – Ст. 569.
12. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство палива та енергетики України» : від 01.11.2006 р., № 1540 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 78. – Ст. 1345.
13. Закон України «Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період» : від 20.10.1998 р., № 194-XIV // ВВР України. – 1998. – № 52. – Ст. 318.
14. Указ Президента України «Про реформування нафтогазового комплексу України» : від 25.02.1998 р., № 151.
15. Богоненко В. А. Правовое регулирование доставки газа магистральными трубопроводами : монография / В. А. Богоненко – Мн. : УП «Технопринт», 2004. – 216 с.
16. Садиков О. Н. Правовое регулирование трубопроводного транспорта в СССР / О. Н. Садиков // Изв. высш. учеб. заведений. Правоведение. – 1952. – № 2. – С. 134–138.
17. Дудников С. И. Назревшие вопросы управления трубопроводным транспортом в СССР / С. И. Дудников // Советское государство и право. – 1963. – № 8. – С. 90–94.
18. Гладцинов Б. Народнохозяйственное значение развития трубопроводного транспорта / Б. Гладцинов // Вопросы экономики. – 1958. – № 12. – С. 79–82.

*Руденко Л. Д. Управління діяльністю підприємств магістрального трубопровідного транспорту / Л. Д. Руденко // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 796–802 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11rldmtt.pdf>*

Розглянуто систему управління діяльністю магістрального трубопровідного транспорту та визначено шляхи її удосконалення. Удосконалено правовий статус національного оператора газотранспортною системою відповідно до стандартів ЄС, запропоновано створити Департамент трубопровідного транспорту.

\*\*\*

*Руденко Л.Д. Управление деятельностью предприятий магистрального трубопроводного транспорта*

Рассмотрена система управления деятельностью магистрального трубопроводного транспорта и определены пути ее усовершенствования. Усовершенствован правовой статус национального оператора газотранспортной системы в соответствии со стандартами ЕС, предложено создать Департамент трубопроводного транспорта.

\*\*\*

*Rudenko L.D. Management Activity of the Enterprises of the Main Pipeline Transport*

The control system of activity of the main pipeline transport is considered and ways of its improvement are defined. Legal status of the national operator of gas-transport system according to EU standards is improved; it is offered to create Department of pipeline transport.