

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КООРДИНАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ КОНТРОЛЮ В НАФТОГАЗОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

Бакай Д.О.,
аспірант

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті проаналізовано роль організаційно-правового забезпечення координації діяльності державних органів при здійсненні державного контролю в нафтогазовому секторі. Встановлено, що організаційно-правове забезпечення координації діяльності державних органів при здійсненні державного контролю в нафтогазовому секторі забезпечує підвищення ефективності діяльності як органів державної влади, так і підприємств, установ й організацій, які здійснюють господарську діяльність у нафтогазовому секторі України.

Ключові слова: організаційно-правове забезпечення, державний контроль, нафтогазовий сектор.

Бакай Д.А. / ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КООРДИНАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В НЕФТЕГАЗОВОМ СЕКТОРЕ УКРАИНЫ / Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина

В статье проанализирована роль организационно-правового обеспечения координации деятельности государственных органов при осуществлении государственного контроля в нефтегазовом секторе. Установлено, что организационно-правовое обеспечение координации деятельности государственных органов осуществления государственного контроля в нефтегазовом секторе обеспечивает повышение эффективности деятельности как органов государственной власти, так и предприятий, учреждений и организаций, которые осуществляют хозяйственную деятельность в нефтегазовом секторе Украины.

Ключевые слова: организационно-правовое обеспечение, государственный контроль, нефтегазовый сектор.

Bakay D.O. / PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL PROVISION OF THE COORDINATION OF GOVERNMENT BODIES' ACTIVITY DURING THE EXERCISING CONTROL IN OIL AND GAS SECTOR / National university Yaroslav Mudry, Ukraine

In the article were analyzed the role of procedural and institutional provision of the coordination of government bodies' activity during the exercising control in oil and gas sector.

The object of the article is the analysis of the research condition of a problem of procedural and institutional provision of the coordination of government bodies' activity during the exercising control in oil and gas sector and scientific attitudes to the definition of the concept «procedural and institutional provision of the coordination of government bodies' activity».

Herewith the procedural and institutional provision of the control in oil and gas sector of Ukraine is considered as the system consisting of organizational structure of the state control and legislative and regulatory framework. The determination of the organizational system of the controlling subjects in oil and gas sector has essential theoretical and practical value and is the prerequisite for the efficient organization of the state control, comprehension and establishment of place, role and powers of these subjects among other supervisory authorities.

The formation of procedural and institutional control provision system provides the creation of a uniform procedure of control measures to provide the coordination of actions of all supervisory authorities and realization of a state policy in oil and gas sector.

The structure of procedural and institutional provision has to consist of the following elements: regulatory support; information support; institutional support; staffing; financial, material and technical support.

There is the necessity to create of uniform informational base, with the organized information of inspection results of all objects by all existing supervisory authorities as part of efficient system of the state control in oil and gas sector of Ukraine. Such system has to simplify the exchange of information between supervisory authorities, first of all, to prevent the duplication of inspections and the possibility of risk assessment on the basis of result studying of the previous inspections. The creation of uniform informational base will allow receiving the information not only by the supervisory authorities, but also by the civil society.

It was found that procedural and institutional provision of the coordination of government bodies' activity during the exercising control in oil and gas sector provides the effectiveness increasing of the activity as public authorities, and enterprises, institutions and organizations which run the business in oil and gas sector of Ukraine.

Key words: procedural and institutional provision, state control, oil and gas sector.

Постановка проблеми. Система державного контролю може злагоджено функціонувати лише за наявності внутрішньої впорядкованості, узгодженості та відсутності суперечностей у діяльності органів державної влади, що мають спільну мету, але різні функції. Особливістю системи державного контролю у нафтогазовому секторі має бути єдність, яка обов'язково передбачає наявність координації. У зв'язку з цим, з метою належного, швидкого, ефективного попередження, виявлення та недопущення вчинення в подальшому правопорушень у нафтогазовому секторі, необхідно скоординувати діяльність різних органів, які наділені контрольними повноваженнями. Організаційно-правове забезпечення контролю в нафтогазовому секторі України слід розглядати як систему, що складається з організаційної структури державного контролю та нормативно-правової бази. Сучасна концепція державного контролю «...повинна спиратися на чітко визначені методологічні засади організаційної структури, яка включає контролюючих суб'єктів, їх правовий статус, взаємовідносини та повноваження,

що встановлюються чинним законодавством» [1, с. 169]. Тому визначення організаційної системи контролюючих суб'єктів у нафтогазовому секторі має суттєве теоретичне та практичне значення і є передумовою для ефективної організації державного контролю, розуміння та встановлення місця, ролі та повноважень цих суб'єктів серед інших контролюючих органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій в контексті координації органів державного контролю. Аналіз наукових досліджень дозволяє стверджувати, що загальні аспекти організаційно-правового забезпечення координації діяльності державних органів при здійсненні державного контролю, свого часу досліджували такі вчені як О.П. Гетьманець, Ю.А. Тихомиров, В.Т. Малярченко, О.М. Бандурка, В.І. Махінін, В.Т. Білоус, В.В. Цветков, Ю.М. Козлов, О.М. Левакова, О.М. Ключев, О. С. Кузьмін, С. М. Петренко, М. В. Кізло, І. І. Стеців, К. С. Жадько та ін.

Мета статті – проаналізувати стан дослідження проблеми організаційно-правового забезпечення координації

діяльності державних органів при здійсненні контролю у нафтогазовому секторі та наукові підходи до визначення поняття «організаційно-правове забезпечення координації діяльності державних органів».

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що у динамічному значенні «організація» розглядається як певна послідовність дій. Організація як діяльність, у свою чергу, має два аспекти: це, по-перше, діяльність щодо побудови та вдосконалення структури будь-якої соціальної системи (наприклад, органів внутрішніх справ) і, по-друге, діяльність щодо втілення в життя управлінських рішень. Другий аспект може бути охарактеризований як складова частина процесу управління (управлінського циклу). Крім того поняття «організація» часто застосовується як рівнозначне поняттю «управління». Це обумовлено не лише тим, що організація виконання управлінського рішення є центральним робочим елементом управлінського циклу, але й тим, що організаційні моменти буквально пронизують усю діяльність щодо управління. Навіть висунення управлінських гіпотез під час необхідно організувати, не кажучи вже про збирання інформації, контроль та облік. Тому прийнято вважати, що управління само по собі потребує організації. Але при цьому слід розрізнити ці поняття, маючи на увазі, що управління є ширшим за друге і включає його до свого складу [2, с. 247-248]. Формування системи організаційно-правового забезпечення контролю передбачає створення єдиного порядку проведення заходів з контролю, які б забезпечували координацію дій усіх контролюючих органів та реалізацію державної політики в нафтогазовому секторі. Структура організаційно-правового забезпечення повинна складатися з наступних елементів:

- нормативно-правове забезпечення;
- інформаційне забезпечення;
- інституціональне забезпечення;
- кадрове забезпечення;
- фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Аналіз чинних нормативно-правових актів, які визначають загальні питання організації і здійснення державного контролю у нафтогазовому секторі, правовий статус органів, що наділені контрольними повноваженнями, безпосередньо регламентують взаємодію контролюючих суб'єктів, дозволив виділити наступні форми координації [3], [4], [5], [9]: проведення спільних координаційних нарад, інструктажів, семінарів, засідань, конференцій; здійснення спільних перевірок; проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру; обмін інформацією з питань стану правопорушень у нафтогазовому секторі, взаємне інформування про напрямки контрольної діяльності та її результати; розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики правопорушень, причин та умов, що сприяли їх вчиненню; вивчення досвіду з питань запобігання і протидії правопорушенням, впровадження його в практичну діяльність контролюючих органів; спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби з порушеннями у нафтогазовому секторі; розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії правопорушенням; обмін методичними рекомендаціями, інформаційно-довідковими матеріалами; створення спільних робочих груп, дорадчих, експертних органів; спільне проведення підготовки, навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації тощо. Найбільш доцільними формами координації, як показує практика, є добре налагоджена система обміну інформацією про напрямки контрольної діяльності, її результати, про підконтрольних суб'єктів, виявлені порушення у нафтогазовому секторі тощо. Створення ефективної систе-

ми державного контролю, в тому числі й у нафтогазовому секторі, неможливе без єдиної інформаційної бази, у якій би була систематизована інформація про результати перевірок усіх об'єктів контролю всіма існуючими контролюючими органами. Така система має спростити обмін інформацією між контролюючими органами, перш за все, задля недопущення дублювання перевірок та можливості оцінки ризиків на основі вивчення результатів попередніх перевірок. Створення єдиної інформаційної бази надасть можливість отримувати інформацію не тільки контролюючими органами, але й громадськістю.

На думку Є.В. Дейнеко, наступним кроком з удосконалення контролю є розробка спеціалізованої комп'ютерної програми та використання її в роботі контролерів. Застосування такої програми має вивільнити час контролерів для використання його для виявлення факторів ризику, аналізу причин порушень та оцінки ефективності роботи закладу [6].

Одне із основних форм координації, що сприяє більш повному обміну інформацією щодо здійснюваної контрольної діяльності є проведення спільних нарад, робочих зустрічей, конференцій, семінарів, на яких обговорюються актуальні проблемні питання, що стосуються державного контролю, удосконалення його організації і здійснення. На таких спільних заходах, як правило, відбувається взаємний обмін досвідом, узгоджуються плани діяльності контролюючих суб'єктів. Окрім органів, що здійснюють державний контроль можуть також запрошуватися й представники органів державної влади та управління, які не відносяться до органів, організацій, що здійснюють контроль, але наділені повноваженнями видавати відповідні нормативно-правові акти в сфері державного контролю чи здійснюють певну діяльність, яка сприятиме впровадженню нових інформаційних технологій і науково-технічних розробок в діяльність контролюючих суб'єктів, якщо цього вимагає досягнення мети координації.

Згідно з Концепцією реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, схваленою Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. №1209-р [7] однією з основних проблем, яка потребує розв'язання є недосконалість механізму взаємодії правоохоронних органів з центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень.

Як зауважив В.М. Гарашук, одним з проблемних є питання про співвідношення та межі контрольних повноважень контролюючих й правоохоронних органів. Він вважав, що правоохоронні органи можна визнати за контролюючі, а значну частину спеціалізованих контролюючих органів – за правоохоронні. Зрозуміло, правоохоронні не є спеціалізованими органами державного контролю (хоча певна контрольна спеціалізація у них присутня), оскільки головний напрямок їх діяльності – забезпечення громадського порядку та громадської безпеки [8; с. 130].

Відповідно до Положень, якими визначаються основні засади діяльності контролюючих органів (таких як Положення про Державну екологічну інспекцію України, затвердженого Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. №454/2011 [9]; Положення про Державну службу геології та надр України, затверджене Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. №391/2011 [4] та ін.) зазначено, що вони у процесі виконання покладених на них завдань взаємодіють в установленому порядку з іншими органами виконавчої влади, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, а також з органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, підприємствами, установами, організаціями.

При цьому жодної норми не присвячено координації між правоохоронними та контролюючими органами, що є значною прогалиною чинного законодавства. Уявляється доцільним розробити та затвердити “Порядок здійснення координації контрольної діяльності органів виконавчої влади з правоохоронними органами у нафтогазовому секторі України”. Порядком визначити основні напрями координації діяльності правоохоронних органів з органами виконавчої влади, що здійснюють різні види контролю у нафтогазовому секторі, принципи, форми, мету координації діяльності, особливості та підстави щодо взаємозаміни одних контролюючих органів іншими на випадок необхідності, узгодження їх інтересів, усунення дублювання тощо.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, основними напрямками вдосконалення організаційно-правового забезпечення державного контролю у нафтогазовому секторі є: (а) створення єдиного правового поля розвитку системи державного контролю та законодавче закріплення за його суб'єктами відповідних функцій та повноважень; (б) удосконалення кадрового забезпечення органів державного контролю; (в) створення сучасної інформаційної інфраструктури; (г) поліпшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення.

Система державного контролю може злагоджено функціонувати лише за наявності внутрішньої впорядкованості, узгодженості та відсутності суперечностей у діяльності органів державної влади, що мають спільну мету, але різні функції. Особливістю системи державного контролю у нафтогазовому секторі має бути єдність, яка обов'язково передбачає наявність координації.

Таким чином з метою належного, швидкого, ефективного попередження, виявлення та недопущення вчинення в подальшому правопорушень у нафтогазовому секторі, необхідно скоординувати діяльність різних органів, наділених контрольними повноваженнями. Координація, перш за все, посилить профілактичну спрямованість державного контролю та дозволить перейти від контролю, що носить каральний характер, за результатами якого застосовуються певні заходи впливу до правопорушників, до контролю, спрямованого на попередження вчинення цих правопорушень і відповідно нанесення шкоди інтересам держави.

Перспективою подальших досліджень є аналіз становлення та розвитку законодавства, яким врегульовані питання організаційно-правового забезпечення координації діяльності державних органів при здійсненні державного контролю в нафтогазовому секторі України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гетманець О. П. Проблеми організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю / О. П. Гетманець // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – Вип. 45. – С. 167-174.
2. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 702 с.
3. Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, затв. Указом Президента України від 06.04.2011 р. №408/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст.1241.
4. Положення про Державну службу геології та надр України, затв. Указом Президента України від 06.04.2011 р. №391/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1228.
5. Порядок взаємодії органів державного контролю під час проведення перевірки екологічних показників нафтопродуктів, які реалізуються шляхом оптової та роздрібної торгівлі, затв. Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 16.04.2007 р. №193/84. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 47. – Ст. 1941.
6. Дейнеко Є.В. Окремі питання вдосконалення державного внутрішнього фінансового контролю [Електронний ресурс]. – Харківський національний економічний університет Науково-технічна бібліотека, Електронний архів (репозитарій irHNEU). – Режим доступу: www.repository.hneu.edu.ua.
7. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, затв. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.11.2011 р. №1209-р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 93. – Ст.3389.
8. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / Монографія. – Х.: «ФОРІО», 2002. – 176 с.
9. Положення про Державну екологічну інспекцію України, затв. Указом Президента України від 13.04.2011 р. №454/2011. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст.1260.