

Понятие, субъекты и источники международно-правового регулирования отношений в сфере трубопроводного транспорта



А.К. Каграманов,
кандидат юридических наук,
руководитель юридического отдела
ЗАО «МД Инжиниринг»

Международно-правовая доктрина не содержит понятия трубопроводного транспорта. Различные работы, посвященные международному транспортному праву, рассматривают наиболее общие вопросы данного вида транспорта. Исследователи, анализируя проблемы строительства и эксплуатации трубопроводного транспорта, обходят стороной значимые с юридической точки зрения теоретические проблемы. В настоящей статье предпринята попытка дать определение понятия «трубопроводный транспорт», исследовать работы основных авторов, принимающих участие в общественных отношениях в сфере трубопроводного транспорта, а также рассмотреть некоторые источники правового регулирования данного процесса.

Характеристики основных видов трубопроводного транспорта содержатся в Отчете Комитета по транспорту Европейской экономической комиссии ООН (далее — ЕЭК)¹. Комитет, анализирующий основные виды транспорта в Европе, разработал документ, в котором раскрыт ряд понятий, касающихся трубопроводного транспорта; описан порядок организации статистического наблюдения за этим видом транспорта и публикации полученных сведений; изложено содержание показателей, характеризующих основную деятельность магистральных трубопроводов; приведены статистические данные о магистральном трубопроводном транспорте.

В статье 1 отчета определено, в частности, что магистральный трубопроводный транспорт является одной из важнейших составляющих транспортной системы Европы. Он выполняет более половины грузооборота всех видов транспорта общего пользования. В статье 2 определены основные виды трубопроводного транспорта. Документ выделяет следующие виды трубопроводного транспорта:

- магистральные газопроводы — трубопроводы, предназначенные для передачи газа в массовых количествах на дальние расстояния от места добычи или производства до газораспределительных станций;
- магистральные нефтепроводы — трубопроводы, предназначенные для транспортировки нефти из районов ее добычи (от головных перекачивающих станций, расположенных на территории данного нефтяного промысла, месторождения) на предприятия по переработке нефти, нефтебазы, в железнодорожные, речные и морские пункты налива, а также отвлечения (отводы) от нефтепроводов, предназначенные для подачи нефти в отдельные организации;
- магистральные нефтепродуктопроводы — трубопроводы, предназначенные для транспортировки нефтепродуктов из районов их производства (от головной или транзитной перекачивающей, насосной или компрессорной станции) до пунктов их потребления (перевалочной базы, пункта налива в вагоны-цистерны, автомобили-цистерны, танкерные суда или до населенного пункта)².

¹ См.: Отчет Комитета по внутреннему транспорту ЕЭК // TRANS/WP.6/2004/216 March 2004.

² См.: Там же, ст.1 и 2.

ЕЭК не относит к трубопроводам те системы, по которым газ и нефтепродукты поступают непосредственно к местам конечного потребления (на предприятия, автозаправочные станции, в жилые дома и т.п.). ЕЭК рассматривает их в качестве распределительных сетей. Таким образом, ЕЭК выступает с позиции деления трубопроводов в зависимости от содержания транспортируемых объектов и порядка их транспортировки.

На наш взгляд, недостатком рассматриваемого документа является отсутствие определения трансграничных трубопроводов, характеризующихся транспортировкой углеводородов по территории двух или более государств, значимость которых последовательно возрастает в современных условиях.

Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС) в Концепции Основ транспортного законодательства государств — членов ЕврАзЭС³ (ст. 5) характеризует трубопроводный транспорт как систему для транспортировки нефти, природного газа, нефтяного (попутного) газа, других жидких и газообразных углеводородов, нефтепродуктов с целью обеспечения быстрого и безопасного доступа потребителей к нефтегазопродуктам. Данное определение также отличается излишней краткостью, так как в нем не определены основные отношения, возникающие при строительстве и эксплуатации трубопроводов.

Модельный закон СНГ «О трубопроводном транспорте»⁴ определяет трубопроводный транспорт как единый производственно-технический комплекс трубопроводов с подземными, подводными, наземными и надземными сооружениями, предназначенный для транспортировки продукции от пунктов приемки грузоотправителей до пунктов сдачи ее грузополучателям, технологического хранения или перевалки на другой вид транспорта.

В соответствии со статьей 2 проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» в редакции от 30 октября 2003 г. магистральный трубопроводный транспорт — «один из видов федерального транспорта, предназначен-

ный для транспортировки продукции, подготовленной в соответствии с требованиями государственных стандартов и технических условий, от пункта приемки продукции до пункта ее сдачи и передачи на иной вид транспорта или хранение»⁵.

Исходя из данного понятия, можно прийти к выводу, что законодатель наряду с магистральными трубопроводами выделяет иные трубопроводы, не относящиеся к ним (в частности, трубопровод, работающий в режиме сборного коллектора). В вышеуказанном законопроекте проводится классификация трубопроводов на магистральные и региональные. Причем право определения трубопровода в качестве магистрального относится к компетенции Правительства Российской Федерации. Исходя из толкования норм вышеуказанного законопроекта, отнесение трубопровода к магистральным определяется его стратегическим значением, важностью в энергетических системах, масштабностью создаваемой транспортной инфраструктуры, а также тем, что помимо национального законодательства, трубопроводный транспорт подпадает под действие международно-правовых норм.

Вместе с тем наряду с магистральными трубопроводами, как отмечается в литературе, существуют трубопроводы, имеющие сходные с магистральными трубопроводами технические характеристики. Однако такие трубопроводы не связаны технологически с действующими магистральными трубопроводами и призваны регулировать потребности одной или нескольких организаций на незначительной по площади территории. Соответственно, они могут иметь различный правовой режим. Аналогичные правовые проблемы существуют и в других государствах, в частности в Республике Казахстан, где, как и в России, не существует специального закона, регулирующего отношения в области трубопроводного транспорта. На наш взгляд, наряду с магистральными и региональными трубопроводами целесообразно выделять также третий вид — трубопроводы, технологически связанные с магистральным трубопроводом. Так, в Республике Белоруссия в статье 4 Закона «О магистральном трубопроводном транспорте»⁶ в перечне объектов магистрального трубопровода обозначены лупинги. Под лупингами понимаются участки трубопроводов, проложенные параллельно с ранее построенными трубопроводами и технологически связанные с ними.

Согласно пункту 1 статьи 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Болгарии и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве при сооружении и эксплуатации нефтепровода Бургас —

³ См.: Постановление Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества от 16 июня 2003 г. № 4-11 // СПС «Консультант Плюс».

⁴ См.: Модельный закон СНГ «О трубопроводном транспорте». Постановление XVII пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств — членов ЕврАзЭС от 19 апреля 2001 г., № 175.

⁵ См.: СПС «Консультант Плюс».

⁶ См.: Закон Республики Белоруссия № 87-3 «О магистральном трубопроводном транспорте» // <http://www.bgu.by/>.

Александрополис, трубопроводный транспорт означает магистральный нефтепровод, соединяющий нефтеналивной терминал в г. Бургас (Республика Болгария) и нефтеналивной терминал в г. Александрополис (Греческая Республика) с нефтеперекачивающими станциями, резервуарными парками и иной необходимой инфраструктурой⁷.

В Соглашении между Азербайджанской Республикой, Грузией и Турецкой Республикой о прокладке трубопровода Баку — Тбилиси — Джейхан (ст. 1), трубопроводный транспорт определен как ответвления для транспортировки сырой нефти в пределах одной или нескольких территорий, все сооружения и вспомогательное оборудование, находящиеся как на поверхности, так и под поверхностью земли и на морском дне, вместе с соответствующими земельными участками, указанными в соответствующем соглашении. В это же понятие включаются все загрузочные, разгрузочные, насосные, измерительные, испытательные и контрольно-измерительные устройства, коммуникационное, телеметрическое и аналогичное оборудование, пусковые и принимающие установки для электронно-измерительных и очищающих поршней, линии трубопроводов и иное соответствующее оборудование, включая линии электропередачи, используемое для доставки любого рода жидкого либо газообразного горючего или энергии, необходимой для эксплуатации насосных станций и удовлетворения иных нужд системы. В соответствии с соглашением под понятие трубопроводного транспорта подпадают устройства и оборудование катодной защиты, все посты контроля, маркеры и протекторные аноды, все портовые, терминальные, складские и иные сооружения, морские причалы и подобные объекты, а также все связанные с ними физические средства и оборудование (включая дороги и другие средства доступа и эксплуатационного обеспечения), контролируемые или эксплуатируемые инвесторами проекта или от их имени и в связи с проектом ОЭТ⁸.

Столь обстоятельная характеристика самым наглядным образом демонстрирует все многообразие сфер, охватываемых трубопроводным транспортом. В связи с этим можно сделать вывод, что при анализе и рассмотрении понятия трубопроводного транспорта, проходящего по территориям нескольких государств и различным геогра-

фическим пространствам, следует учитывать международное право и национальные законодательства, касающиеся земельных, административных, экологических, инвестиционных, налоговых и иных норм.

Проблема определения понятия трубопроводного транспорта неразрывно связана с общественными отношениями в этой сфере, нуждающимися в правовом регулировании. При этом нельзя не согласиться с мнением профессора А.И. Перчика, который считает, что «трубопроводный транспорт и как научное направление следует рассматривать в качестве составной части юри-

дической научной дисциплины «Транспортное право»⁹. Такой подход, думается, необходимо в какой-то степени учитывать и при определении ро-

ли и места правового регулирования отношений в сфере трубопроводного транспорта.

В контексте системы международного публичного права отношения в сфере трубопроводного транспорта следует рассматривать в рамках международного экономического права. Так, профессор К.А. Бекяшев определяет международное транспортное право (МТП) как «совокупность международно-правовых принципов и норм, регулирующих отношения по перевозке пассажиров и грузов»¹⁰. Наряду с основными видами транспорта автор рассматривает отношения по транспортировке углеводородов, основная роль в которых принадлежит трубопроводному транспорту. Таким образом, правовое регулирование общественных отношений в сфере трубопроводного транспорта можно было бы отнести к международному транспортному праву.

То, что значительная часть комплекса международно-правовых норм о трубопроводном транспорте тяготеет к международному экономическому праву, не означает «монополии» последнего

⁷ См.: п. 1 ст. 2 Соглашения между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Болгарии и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве при сооружении и эксплуатации нефтепровода Бургас — Александрополис.

⁸ См.: ст. 1 Соглашения между Азербайджанской Республикой, Грузией и Турецкой Республикой о транспортировке сырой нефти через территории Азербайджанской Республики, Грузии и Турецкой Республики по основному экспортному трубопроводу Баку — Тбилиси — Джейхан.

⁹ Перчик А.И. Трубопроводное право. М., 2002. С. 10.

¹⁰ См.: Международное публичное право. М., 2004. С. 515.

на регулирование отношений в этой области. В зависимости от конкретного объекта регулирования к таким отношениям применимы в соответствующих ситуациях нормы других отраслей международного права: морского (в случае прокладки трубопроводов по дну морских пространств), права окружающей среды (экологическая безопасность), инвестиционного и других отраслей.

С учетом экономического значения нефтегазовых, угольных и иных природных ресурсов, а также систем их транспортировки, обеспечивающих энергетику, и растущего сотрудничества государств в этой области в юридической литературе говорится о формировании международного энергетического права в качестве подотрасли международного экономического права¹¹, хотя договорно-правовых подтверждений в пользу такого подхода в настоящее время пока нет.

Иная ситуация во внутригосударственном праве. Профессор А.И. Перчик подразделяет отрасли права на базовые и комплексные, относя к базовым в первую очередь гражданское, уголовное, административное и некоторые другие отрасли права. Вместе с тем комплексные отрасли связаны, как и базовые, единым, но более специальным предметом общественных отношений. К таким отраслям, упомянутым автором, отнесено и транспортное право, в составе которого выделяются институты, соответствующие различным видам транспорта: железнодорожное право, воздушное право, морское право, авиационное право и другие¹². Если учесть, что в состав транспортного комплекса входит как один из видов транспорта трубопроводный транспорт, по мнению А.И. Перчика, логично выделять и трубопроводное право. На наш взгляд, введение такого непривычного, «режущего слух» термина было бы оправдано не более чем стремлением привлечь внимание научной общественности, руководителей нефтегазового комплекса и, наконец, законодателей к самой проблеме — необходимости разработки фундаментальных основ правового регулирования трубопроводного транспорта, магистрального трубопроводного транспорта нефти и газа и нефтепродуктопроводов в частности.

Особенностью правового регулирования этой транспортной сферы является то, что немалая часть правоотношений, возникающих при проектировании, сооружении, эксплуатации и ликвидации объектов трубопроводного транспорта, урегулиро-

вана нормами как внутригосударственного, так и международного права. Это международные соглашения о регулировании доступа к трубопроводам и их использовании, вопросы транзита, экологические, инвестиционные, налоговые аспекты, договоры строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, поставки товаров, энергоснабжения и др. Вместе с тем существенная часть правоотношений в сфере трубопроводного транспорта во многих странах в полной мере до сих пор не урегулирована. В первую очередь это договорные отношения транспортировки нефти, газа и нефтепродуктов. Существует немало спорных или как минимум вызывающих необходимость трактовку положений, связанных с международно-правовым регулированием трубопроводного транспорта. Исходя из изложенного было бы, на наш взгляд, преждевременным выделять соответствующие принципы и нормы в относительно самостоятельную подотрасль.

Таким образом, понятие «трубопроводное право» во многом носит условно-доктринальный характер, представляя собой по существу институт в рамках международного экономического права (его транспортной подотрасли). И только будущее с учетом немалой специфики динамично развивающегося трубопроводного транспорта покажет, сможет ли обрести его международно-правовое измерение новое качество подотрасли транспортного права.

Объектами отношений в области трубопроводного транспорта являются: системы трубопроводного транспорта, магистральные трубопроводы, нефте- и газопроводы, а также права пользования природными ресурсами (земля, недра) при строительстве и эксплуатации трубопроводов и др.

Предметом правового регулирования трубопроводного транспорта служат общественные отношения, связанные с процессом проектирования, создания, эксплуатации, транспортировки энергоресурсов по территориям одного или нескольких государств, охраны окружающей среды, а также режимами территорий различных географических пространств, по которым проходит трубопроводный транспорт.

Бесспорными субъектами международно-правового регулирования в сфере трубопроводного транспорта являются государства как основные субъекты международного права и международные межправительственные организации. Что же касается физических и юридических лиц (многонациональных организаций и ТНК) — операторов систем трубопроводного транспорта, осуществляющих эксплуатацию трубопроводов, оказывающих услуги по транспортировке продукции

¹¹ См.: *Вылегжанин А.Н.* Недропользование: некоторые теоретические вопросы международного права // *Московский журнал международного права. Специальный выпуск.* 2005. С.10.

¹² *Перчик А.И.* Трубопроводное право. М., 2002. С.12.

и обеспечивающих технологически исправное их состояние, то они выступают активными участниками соответствующих международных правоотношений (торговых, инвестиционных и других), статус которых преимущественно определяется внутренним правом и лишь частично (в ограниченных пределах) — международным. К вопросу о правосубъектности физических и юридических лиц международно-правового регулирования отношений в сфере

трубопроводного транспорта, думается, в полной мере применимы соответствующие подходы в международном экономическом праве. И если, например, фран-

цузские авторы Д. Карро и П. Жюйар признают многонациональные организации субъектами «межгосударственными по своей сути»¹³, то британский юрист М. Шо признавание правосубъектности ТНК увязывает с возможностью принятия под эгидой ООН проекта кодекса поведения ТНК, видя в этом признании соответствующего качества со стороны государств — «творцов права»¹⁴.

Анализируя указанные взгляды, В.М. Шумилов отмечает, что на практике деятельность многонациональных предприятий, их статус, как и многие другие вопросы, определяются внутренним правом государств. В то же время особо значимые для государств аспекты деятельности таких предприятий интернационализированы, вынесены на международно-правовое регулирование, как двустороннее, так и многостороннее. «Итак, — подчеркивает российский ученый, — национальные правовые доктрины и отдельные видные юристы пока не спешат признавать ТНК в качестве субъектов МП/МЭП, хотя и не исключают этого в будущем»¹⁵.

Почему государства выступают основными субъектами международно-правового регулирования отношений в сфере трубопроводного транспорта? Прежде всего от их имени заключаются все крупномасштабные проекты по строительству трубопроводных систем и транспортировке нефти и газа. Таковыми, к примеру, являются Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Болгарии и Правительством Греческой Республики о сотрудничестве при сооружении и эксплуатации нефтепровода Бургас — Александруполис, подписанное главами России, Греции и Болгарии; Соглашение «Об основных принципах разработки ТЭО нефтепровода Россия — Китай (Ангарск —

Дацин)»¹⁶, подписанное Председателем Правительства России и Председателем КНР 17 июля 2001 г.¹⁷ и другие соглашения. Именно государства выступают в качестве основных субъектов отношений в сфере трубопроводов. Это обусловлено различными политическими и экономическими причинами, в том числе и тем обстоятельством, что в ряде стран системы нефте- и газопроводов находятся полностью или преимущественно в госу-

дарственной собственности (Россия, Норвегия, Азербайджан, Казахстан, Белоруссия и др.). Вместе с тем на международно-правовое регулирование отношений в сфере трубопроводного

транспорта оказывают влияние крупные межправительственные организации: Организация Объединенных Наций (ООН), Международная морская организация (ИМО), Комиссия по охране морской природной среды Балтийского моря — Хельсинкская комиссия (ХЕЛКОМ) и др. В обеспечении функционирования трубопроводного транспорта заметное место принадлежит такой неправительственной организации, как Международная трубопроводная гильдия (МТГ), а также операторам систем трубопроводов и их собственникам (ОАО «Газпром», Международной проектной компании «Бургас — Александруполис», SOCAR, BP, Statoil, Amoco, BASF, E-ON и другим организациям).

В настоящее время основными источниками регулирования трубопроводного транспорта, несомненно, являются многосторонние и двусторонние соглашения как между государствами, так и между международными организациями, а также декларации о стремлении к сотрудничеству и другие акты «мягкого права» в этой области¹⁸.

Большой интерес и актуальность представляют Европейская энергетическая хартия и Договор к Европейской энергетической хартии. Энергетическая хартия была создана в Европе в начале 1990-х гг. в рамках сотрудничества между Востоком и Запа-

¹³ См.: Карро Д., Жюйар П. Международное экономическое право. М., 2002. С. 14–30.

¹⁴ См.: Shaw M.N. International Law. Cambridge, 1997. P. 176–177.

¹⁵ См.: Шумилов В.М. Международное экономическое право. Ростов-на-Дону, 2003. С. 143.

¹⁶ С текстом Соглашения «Об основных принципах разработки ТЭО нефтепровода Россия — Китай (Ангарск — Дацин)» от 17 июля 2001 г. можно ознакомиться на сайте <http://www.kremlin.ru/>.

¹⁷ См.: http://gazeta.ru/news/business/2007/07/12/n_1092121.shtml

¹⁸ Тексты международных конвенций см.: International Transport Treaties. Boston, 1993.

дом в энергетическом секторе. Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) — первое в мировой практике инвестиционное, торговое и транспортное многостороннее международно-правовое соглашение в области энергетики. Вопросы, связанные с ДЭХ, неоднократно являлись предметом теоретического, в том числе и международно-правового, исследования и, таким образом, не нуждаются в детальном исследовании. На сегодняшний день среди источников международно-правового регулирования отношений в сфере трубопроводного транспорта остаются не в полной мере рассмотренными положения Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1974 г. Согласно Хартии каждое государство имеет право:

- а) регулировать и контролировать иностранные инвестиции в пределах действия своей национальной юрисдикции;
- б) регулировать и контролировать в этих пределах деятельность транснациональных корпораций;
- в) национализировать, экспроприировать или передавать иностранную собственность.

В последнем случае государство, принимающее такие меры, должно выплачивать соответствующую компенсацию с учетом его применимых законов и постановлений «и всех обязательств, которые это государство считает уместными»¹⁹.

Хартия в отличие от резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 1803 (XVII) «Неотъемлемый суверенитет над естественными ресурсами» 1962 г.

не обязывает национализирующее государство определять размер «соответствующей компенсации» в соответствии с международным правом. Объяснимо поэтому, что западные государства голосовали против этой статьи Хартии.

Вместе с тем вряд ли можно утверждать, что на статью 2 Хартии можно ссылаться как на обычную норму международного права. Напротив, многие развивающиеся страны, голосовавшие за Хартию в ее действующей редакции, пошли на заключение таких двусторонних соглашений с западными государствами, в которых предусмотрены их договорные обязательства о защите иностранных инвестиций, в том числе от политических рисков, с позиций именно международного, а не внутригосударственного права. Теперь такие же обязательства предусмотрены в соглашениях о прокладке «Североевропейского газопровода», трубопровода Восточная Сибирь — Тихий океан, соглашениях о прокладке транзитного трубопровода Баку — Тбилиси — Джейхан и иных соглашениях.

Следует, очевидно, констатировать, что в рамках ныне действующего международного публичного права трудно найти нормы, позволяющие с достаточно четких, а тем более однозначных позиций оценивать действия того или иного субъекта отношений, возникающих в сфере трубопроводного транспорта.

Внимательное изучение складывающейся практики, равно как и отработка всех юридических аспектов заключаемых соглашений, являются важными условиями нахождения в каждом конкретном случае разумных компромиссов. □

¹⁹ См.: пункт 2 статьи 2 Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1974 г. // СПС «Консультант Плюс».

ШКОЛА
www.lawtek.ru
ПравоТЭК

Негосударственное образовательное частное учреждение «Школа «ПравоТЭК» предлагает вниманию специалистов **учебно-практические курсы:**

Летняя школа "ПравоТЭК" (17-18 июля 2008 г.)

Правовое регулирование недропользования в Российской Федерации

Осенняя школа "ПравоТЭК" (07-08 октября 2008 г.)

Правовое регулирование электроэнергетики в Российской Федерации

Осенняя школа "ПравоТЭК" (21-22 октября 2008 г.)

Правовое регулирование природоресурсных платежей в Российской Федерации

Зимняя школа "ПравоТЭК" (03-04 декабря 2008 г.)

Правовые и экономические проблемы оценки нефтегазовых активов в Российской Федерации

Курсы рассчитаны на юристов, экономистов, менеджеров и руководителей предприятий топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Сайт НОУ «Школа «ПравоТЭК» — <http://school.lawtek.ru/>

Тел. (495) 235-47-88, (495) 235-25-49, (495) 230-30-22, (495) 230-31-85

