

# К выходу в свет работы А.И. Перчика «Магистральный трубопроводный транспорт и право»

(М.: Трубопроводное право, 2002)

**П. Лахно**, к.ю.н., доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Магистральный трубопроводный транспорт является важнейшей, неотъемлемой частью бесперебойного обеспечения страны и зарубежных получателей первичными энергетическими ресурсами (ПЭР) — нефтью, газом, нефтепродуктами. И в этом качестве он, несомненно, является одним из главных элементов топливно-энергетического комплекса страны.

Несмотря на длительную историю развития и функционирования трубопроводного транспорта (сколько существует добыча нефти, столько существует и трубопроводный транспорт; по трубам издревле подавалась вода), до сих пор мы не находим сколь-нибудь содержательных работ по правовому обеспечению его организации и функционирования<sup>1</sup>.

В этом плане приятным исключением является выход в свет работы д.э.н., зав. кафедрой Горного права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина, проф. А.И. Перчика «Трубопроводное право» (под ред. И.Г. Ларина. М., 2002).

Главное достоинство названной работы заключается в том, что впервые в истории как отечественной, так и зарубежной юридической литературы комплексно и достаточно полно и всесторонне рассмотрены основные, главные аспекты организационно-правовой деятельности магистрального трубопроводного транспорта нефти, газа и нефтепродуктов. Автор в систематизированном виде излагает правовые нормы и институты, регулирующие маги-

стральный трубопроводный транспорт, освещает отдельные теоретические вопросы темы.

Подобный подход вытекает из основной цели, поставленной автором — известным ученым в области горного права проф. А.И. Перчиком — создание учебного курса для студентов (будущих инженеров, занимающихся строительством или эксплуатацией трубопроводов) факультета проектирования, сооружения и эксплуатации систем трубопроводного транспорта, а также студентов-юристов, специализирующихся в сфере нефтегазового бизнеса.

Поставленную задачу автор с успехом проводит по всему изданию: начиная от структуры работы, логической последовательности изложения материала, методологии и стиля учебно-практического повествования.

Для большей ясности и доходчивости для читателя работа структурирована на две части — общую и особенную (как принято в большинстве учебников по отдельным правовым дисциплинам).

В общей части работы, исходя из ее названия, рассмотрены общие для всей дисциплины вопросы правового регулирования трубопроводных отношений: виды трубопроводного транспорта, его преимущества перед иными видами транспорта нефти, газа и нефтепродуктов; роль и значение систем магистрального трубопроводного транспорта нефти, газа и нефтепродуктов в системе ТЭК и всей экономики

<sup>1</sup> Справедливости ради следует отметить, что работы по отдельным правовым аспектам магистральных трубопроводов встречались как в нашей стране, так и за рубежом (см.: *Дуднюков С.И.* Правовые вопросы регулирования трубопроводного транспорта СССР. Ростов н/Д., 1964; *Садиков О.Н.* Правовые вопросы газоснабжения. М.: Госюриздат, 1960; *Владимиров Е.Н., Ларин Н.Г.* Правовые вопросы эксплуатации трубопроводного транспорта // *Хозяйство и право.* 1979. № 8; *Богоненко В.А.* Законодательство о трубопроводном транспорте зарубежных стран (на примере Закона провинции Альберта (Канада) «О трубопроводах») // *Транспортное право.* 2000. № 2; *Договор к Энергетической хартии: путь к инвестициям и торговле для Востока и Запада* / Под ред. А.А. Конопляника. М., 2002, и др.).

страны; история трубопроводного права, предмет и методы правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере; источники трубопроводного права и его система; правоотношения собственников в трубопроводном праве и др. При этом трубопроводное право рассматривается в качестве подотрасли транспортного права.

Не вдаваясь в дискуссии по двум принципиально важным вопросам: 1) о существовании комплексных отраслей права<sup>2</sup>; 2) о трубопроводном праве как подотрасли транспортного права, сразу отметим, что автор, понимая неоднозначность названия несомненно интересной работы, отмечает, что «введение такого термина («трубопроводное право». — П.Л.) категорически отвергалось многими учеными-юристами, стоящими на академических позициях, но было поддержано некоторыми ведущими отраслевыми и учеными» (с. 13). По мнению автора, введение такого непривычного, «режущего слух» термина оправдано стремлением привлечь внимание научной общественности, менеджеров нефтегазового комплекса и, наконец, законодателей к самой проблеме — необходимости разработки фундаментальных основ правового регулирования трубопроводного транспорта и магистрального трубопроводного транспорта, нефти, газа и нефтепродуктов, в частности.

Со своей стороны отметим, что разграничение отраслей права, теоретическое обоснование их самостоятельности — немаловажный вопрос юриспруденции как правовой науки, способа производства научных знаний, преподавания права. Но эта проблема больше классического университетского образования, важная для ученых-юристов и преподавателей права.

Для общества в целом главным являются полнота, всесторонность и эффективность правового регулирования тех или иных общественных отношений.

Интересно в этом плане высказывание акад. НАН Украины В.К. Мамутова: «Система права — это не столько дифференциация, сколько интеграция правовых норм и институтов. Все отрасли стыкуются, имеют какие-то общие зоны, сферы пересечения, совместного воздействия. Поэтому согласование, состыковка, интеграция важнее теоретического размежевания. Особенно это касается деления права на частное и публичное. Это не деление на отрасли права, это классификация норм по опреде-

ленному признаку. Во всех отраслях реального законодательства нормы публичного и частного права в большей или меньшей степени сочетаются»<sup>3</sup>.

В зарубежных странах подобным вопросам не придается сколь-нибудь существенного значения (например, энергетическое, конкурентное право в ФРГ; энергетическое право и политика в США и др.).

Юристы большинства государств далеки от острых дискуссий об отраслевом построении системы права в той или иной стране. Основное внимание они уделяют группировке правовых норм, объединение которых целесообразно с практической точки зрения. Именно практическая направленность — отличительная черта названной работы А.И. Перчика.

В последние полвека в обучении наряду с дисциплинами по отраслям права (уголовное, финансовое, трудовое и др.) получили распространение дисциплины, посвященные правовому регулированию той или иной отрасли либо подотрасли хозяйства. Например, в автомобильных вузах читается курс «Автотранспортное право»<sup>4</sup>. В нем скомпонован материал по регулированию деятельности автотранспорта: организационному построению, финансам и налогам, трудовым отношениям на транспорте. И на Западе, и в России читаются курсы страхового, гостиничного, банковского, энергетического права и др. В этом ряду, как нам представляется, находится и курс трубопроводного права. Как отмечает проф. Б.И. Пугинский: «Здесь скрывается серьезная проблема: как строить обучение? Нужно ли в юридическом образовании строго ограничиваться рамками отраслей права либо следует исходить из потребностей отдельных отраслей хозяйства? Можно изучать предмет, метод регулирования, содержание нормативного материала одной, изолированно взятой отрасли права. Вместе с тем можно комплексно изучать правовые вопросы отрасли или подотрасли экономики, рассматривать порядок ее регулирования одновременно несколькими отраслями права: административным, гражданским, трудовым и др.

Опыт показывает, что для обучения юристов целесообразнее изучать отдельные отрасли права: их предмет, метод, содержание. Лишь для подготовки к работе в определенных областях полезно, причем уже на старших курсах, изучать комплексные юридические дисципли-

<sup>2</sup> См.: Райхер В.К. Исторические типы страхования. М.:Л., 1947. С.189-190; Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М., 1999. С.45-46, и др.

<sup>3</sup> Хозяйственное право / Под ред. В.К.Мамутова. Киев, 2002. С. 37; см. также: Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С.166-168; Занковский С.С. Публичное и частное начало в правовом регулировании экономики // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 26-41.

<sup>4</sup> См.: Быков А.Г., Половинчик Д.И. Основы автотранспортного права. М., 1986.

ны. А вот для обучения не юристов более удобен второй подход — разбор комплексного регулирования отрасли хозяйства нормами разных отраслей права»<sup>5</sup>. Подобная проблема возникает и при изучении правового регулирования организации и функционирования магистральных трубопроводов.

Достоинством работы является широкое использование нормативно-правовой базы: главным образом подзаконных и ведомственных нормативных актов, а также примерных и типовых договоров, разработанных юридическими службами компаний, занимающихся вопросами поставки и транспортировки нефти, газа и нефтепродуктов: ОАО «Газпром», «Транснефть», «Роснефть», «Транснефтепродукт», «Стройтрансгаз», «Мострансгаз» и др.

Автор также использует нормы, понятия и институты, содержащиеся в законопроекте «О магистральном трубопроводном транспорте», исходя из того что его содержание отражает опыт и те требования, которые выдвигаются на современном этапе перед правовым регулированием трубопроводного транспорта.

Остается только сожалеть, что вот уже около шести лет этот законопроект находится на рассмотрении в аппарате, разных комитетах и комиссиях Государственной Думы РФ.

Следует отметить, что некоторые вопросы, освещенные в особенной части работы, с нашей точки зрения, больше тяготеют к общей: это главы, посвященные государственному регулированию отношений в трубопроводном транспорте (гл. 5); использованию магистральных трубопроводов (гл. 6); правовому регулированию экономических отношений в магистральном транспорте нефти, газа и нефтепродуктов (гл. 7) и особенно гл. 14 «Земельные отношения в трубопроводном транспорте»; гл. 15 «Экологические отношения в магистральном трубопроводном транспорте»; гл. 16 «Ответственность за нарушение законодательства о магистральном трубопроводном транспорте»; гл. 7 «Регулирование магистрального трубопроводного транспорта за рубежом». Но, по большому счету это дело авторского предпочтения.

Для читателя, не посвященного в специфику организации и функционирования магистрального трубопроводного транспорта (а таковых среди юристов большинство), практически все вопросы, изложенные в работе, представляют

несомненный интерес. Например, виды трубопроводного транспорта: внутренний и магистральный (с. 23–24). Система внутреннего трубопроводного транспорта представляет собой комплекс трубопроводов и обеспечивающего их работу оборудования (насосы, очистное оборудование, КИП и др.) предназначенных для транспортировки продукции внутри какого-либо хозяйственного объекта; это так называемый промышленный транспорт. В добывающих организациях это так называемые внутривидовые трубопроводы, предназначенные для перекачки продукции от места ее добычи, т.е. скважины до магистрального трубопровода.

Магистральный трубопроводный транспорт, коррелируясь с проектом соответствующего закона, автор определяет как инженерное сооружение, состоящее из подземных, наземных и надземных трубопроводов, компрессорных и насосных станций, хранилищ продукции и других технологических объектов, обеспечивающих транспортировку, приемку, сдачу продукции потребителям, а также перевалку на другой вид транспорта или распределительные системы.

Автор рассматривает различные способы эвакуации (перевозки) продукции, добытой на нефтяных, газовых и нефтегазоконденсатных месторождениях: трубопроводный, железнодорожный, водный и автомобильный. При этом на долю магистрального трубопроводного транспорта приходится до 95% перевозок. Это объясняется преимуществами, которыми трубопроводный транспорт обладает перед другими видами транспорта, из которых видны роль и значение топливно-энергетического комплекса и трубопроводного транспорта как его составляющей в качестве локомотива всей экономики страны, что определяет и особенности его правового регулирования (с. 26).

В общей части рассматриваются также иные принципиальные вопросы функционирования магистрального трубопроводного транспорта — налоговые, валютные, таможенные и др.

Важнейшей особенностью магистрального трубопроводного транспорта является то, что государство обладает в нем контрольным пакетом акций. Поэтому в названной сфере государство занимает устойчивые позиции, что дает ему возможность, учитывая объективную зависимость добычи от транспорта, проводить государственную политику во всем нефтегазовом комплексе.

На основе диалектического взаимодействия публично-правового и частноправового регулирования автор показывает специфику правового воздействия на исследуемые отношения<sup>6</sup>.

В работе дается классификация источников трубопроводного права (с. 43); при этом подчеркивается особое значение нормативных правовых актов, принимаемых такими органами как Министерство энергетики Российской Федерации и Федеральная энергетическая комиссия (ФЭК РФ), занимающимися непосредственными вопросами магистрального транспорта нефти, газа и нефтепродуктов, а также министерств и организаций, занимающимися общими вопросами управления, экономики и финансирования промышленности (Минэкономразвития, МАП, МНС, Госгортехнадзор, Минюст, ЦБ, ГТК и др.).

До настоящего времени в рассматриваемой сфере действуют многие нормативные правовые акты, изданные министерствами и ведомствами бывшего СССР (по вопросам регламентации проектирования, техники и технологии работ по строительству и эксплуатации трубопроводов и др.), которые, естественно, устарели и требуют пересмотра, а многие — принципиальной переработки.

Специфической группой источников трубопроводного права являются нормативные договоры: международные, а также типовые и примерные (с. 45). Среди последних автор особо выделяет типовые и примерные договоры на перекачку нефти, транспортировку газа, нефтепродуктов и др. К источникам трубопроводного права автор, в соответствии с общей теорией права, относит и правовые обычаи. «Правовые обычаи хотя и не содержатся в нормативно-правовых актах, но санкционированы государством, т.е. государство придает им общеобязательное значение и гарантирует их выполнение принудительной силой» (с. 46). Представляется, что это утверждение справедливо лишь отчасти. Да, обычаи могут быть источниками права, в особенности обычаи делового оборота (ст. 5 ГК РФ). Но для того чтобы стать источником права, должна пройти длительная эволюция того или иного правила поведения, чтобы оно стало источником права.

Можно согласиться с системой трубопроводного права, как ее выстроили проф. А.И. Перчик совместно с И.Г. Лариным (с. 47–48), однако с тем добавлением, что это первый подход к

построению учебной дисциплины по названному предмету. Нет до настоящего времени и основного стержневого закона по правовому регулированию организации и функционирования магистрального трубопроводного транспорта. Хотя учебная дисциплина и зависит от подобного нормативного акта, но это далеко не одно и то же. Словом, законодательство в этой сфере в достаточной степени не устоялось, и существенная часть правоотношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта до сих пор не урегулирована законом. В первую очередь это договорные отношения транспортировки нефти, газа и нефтепродуктов.

Небезынтересной для читателей будет и глава 17 «Регулирование магистрального трубопроводного транспорта за рубежом», в которой автор рассматривает основные виды и направления правового регулирования сотрудничества в межгосударственных отношениях магистрального трубопроводного транспорта, модельный закон стран СНГ «О трубопроводном транспорте», законодательство развитых стран в этой сфере. Представляется, что это проблематика все же общей части, а не последней главы работы. Затрагивая вопросы межгосударственных отношений в исследуемой сфере, автор, к сожалению, не коснулся вопросов магистральных трубопроводов, регламентируемых Энергетической хартией, Договором к Энергетической хартии, а также Протоколом о транзите, что на сегодняшний день в этой сфере является чрезвычайно актуальным как для России, стран СНГ, так и для стран Европы, подписавших вышеназванные документы.

Кардинальной проблемой в трубопроводном транспорте являются взаимоотношения собственников на различные объекты этой системы. Это прежде всего соотношение прав собственности на: 1) систему магистральных трубопроводов (в различных суботраслях ТЭКа они решаются по-разному); 2) перекачиваемую продукцию, т.е. на добытые газ и нефть или перекачиваемые нефтепродукты.

Автор, сделав небольшой, но необходимый экскурс в историю развития названных отношений в СССР, дает скрупулезный квалифицированный анализ правоотношений собственников в трубопроводном праве по каждому из видов продукции: нефть, газ, нефтепродукты и соответственно права и обязанности ОАО «АК «Транснефть», ОАО «АК «Транснефтепродукт», ОАО «Газпром».

<sup>6</sup> Подробнее см.: Предпринимательское право Российской Федерации / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М.: Юрист, 2003. С. 56–68.

В особенной части автор излагает именно особенности правового регулирования магистрального трубопроводного транспорта, специфику, связанную с данной сферой и определяемую повышенной опасностью и необходимостью учета в содержании нормативных актов трубопроводного законодательства положений и выводов естественных наук. Без этого правовое регулирование в названной сфере будет неполным, пробельным, а во многих случаях, возможно, не только неправильным, но и опасным. И автор показывает на целом ряде сфер правового регулирования отношений на магистральном трубопроводном транспорте названный подход. Так, значительное внимание в работе уделено правовым основам промышленной безопасности и охраны магистральных трубопроводов. Здесь особо выделяется федеральный надзор за промышленной безопасностью на магистральных трубопроводах, определение места трубопроводного транспорта в классификации отраслей народного хозяйства по профессиональному риску. Автор на основе анализа нормативно-правовой базы и практики функционирования рассматриваемой сферы детально рассматривает основы организации государственного регулирования использования магистральных трубопроводов. Здесь раскрывается система государственного регулирования, компетенция и полномочия органов государственной власти и управления и др.

Особо выделяется и исследуется то обстоятельство, что трубопроводный транспорт — сфера действия субъектов естественных монополий. Автор уделяет значительное внимание органам регулирования естественных монополий, методам государственного регулирования, лицензированию деятельности в сфере магистрального трубопроводного транспорта. Отдельно выделяется государственное регулирование газоснабжения.

В работе рассматривается правовой статус и порядок функционирования Комиссии Правительства РФ по вопросам использования систем магистральных трубопроводов. «Комиссия вправе принимать решения без учета мнения нефтегазовых и транспортных компаний и эти решения не могут быть обжалованы в суде» (с. 93). При этом допуск к трубе рассматривается в качестве инструмента для решения стратегических задач государства.

В составе Комиссии широко представлены руководители силовых и фискальных органов ис-

полнительной власти. Сфера интересов Комиссии много шире, чем регулирование доступа к магистральным трубопроводам. В частности, Комиссия занимается квартальными балансами производства и потребления углеводородов, а также разбором жалоб федеральных органов исполнительной власти на неправомерные, с их точки зрения, действия нефтегазовых компаний. При этом у самих нефтегазовых компаний нет возможности опротестовать директивы Комиссии. Постановлением Правительства РФ специально предусмотрено, что «решения, принимаемые Комиссией, в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, а также для организаций, действующих в сфере ведения этих органов».

Не обойден вниманием автора и такой важный и перспективный вопрос, как правовое регулирование морского трубопроводного транспорта, в частности правовой режим проектирования, строительства и эксплуатации морских трубопроводов. Учитывая особый интерес государства и нефтегазовых компаний к экспорту добываемой продукции, в работе детально излагаются вопросы правового регулирования и использования магистральных трубопроводов для внешнеторговых операций, в особенности правовой режим таможенного регулирования. Автор прослеживает правовые аспекты создания, развития и функционирования Центральной энергетической таможни, ее правового статуса.

Для практических работников полезными будут положения работы, излагающие таможенное оформление нефти, газа и нефтепродуктов, а также правовые аспекты магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах для экспорта нефти.

Для специалистов соответствующих структур (хотя они в значительной степени занимаются этим ежедневно, но книга написана в первую очередь для студентов) небезыntenесными будут положения, посвященные использованию магистральных трубопроводов, обеспечению доступа к системе магистральных трубопроводов ОАО «Газпром».

С точки зрения изучения формирования экономически обоснованных и закрепляемых правовых рыночных отношений и их инфраструктуры в этой во многом монополизированной сфере весьма полезными являются главы 7—11, в которых рассматриваются вопросы правового

регулирования экономических отношений в магистральном транспорте нефти, газа и нефтепродуктов, условия их формирования, деятельность Федеральной и региональных энергетических комиссий, их полномочий по тарифному регулированию трубопроводного транспорта: принципы тарифного регулирования, тарифы на перекачку нефти, газа, а также правовое регулирование экономических отношений в области газоснабжения как одной из форм энергоснабжения.

Особое внимание уделено правовому регулированию инвестиционной политики в трубопроводном транспорте.

Для практикующего юриста одним из наиболее привлекательных разделов работы являются главы, посвященные договорным отношениям в трубопроводном транспорте.

Автор рассматривает как общие положения гражданского и предпринимательского права об обязательствах и, в частности, о договорах применительно к излагаемому предмету, так и конкретные виды договоров: поставки и транспортировки нефти, газа и нефтепродуктов, классификацию поставок нефти, предмет договоров, порядок их заключения, содержание (права и обязанности сторон), условия транспортировки, порядок расчетов и др.

Особый интерес для специалистов представляет рассмотрение вопросов правовой регламентации приема и движения нефти в системе магистральных нефтепроводов ОАО «АК «Транснефть»», приемки, сдачи нефти и др.

Те же вопросы, с учетом особенностей предмета договора, детально рассматриваются применительно к договорам поставки и транспортировки газа и нефтепродуктов. Здесь много юридических нюансов, которые необходимо знать будущим практикам.

В работе также рассматриваются договора, регламентирующие сооружение, ввод и вывод магистральных трубопроводов.

Поскольку основным элементом рыночных отношений является обмен товаром, а его правовой формой — договор, естественно то внимание, которое уделено в работе договорным отношениям по поставке и транспортировке нефти. Особенностью названных договоров (их содержания) является детальная регламентация (причем это нормы, в обязательном порядке включаемые сторонами на основании соответствующих нормативных актов Минэнерго и других федеральных органов исполнительной власти) приема и движения нефти в системе

магистральных трубопроводов ОАО «АК «Транснефть»» (организация транспортировки нефти, приемка, транспортировка и сдача нефти, порядок расчетов и др.).

Аналогичные вышеназванным вопросы, но применительно к газу и нефтепродуктам рассматриваются в последующих главах работы.

В необходимом объеме излагаются правовые отношения землепользования в магистральном трубопроводном транспорте: правовой режим земель, предоставление земельных участков, землепользование при функционировании систем магистральных трубопроводов и др.

Экологическим аспектам организации и функционирования магистральных трубопроводов и ответственности за нарушение законодательства о магистральном трубопроводном транспорте в этой сфере также посвящена значительная часть работы. Здесь особо выделяется эколого-правовой режим магистральных трубопроводов, государственная экологическая экспертиза и экологический контроль, предупреждение и возмещение ущерба окружающей среде при авариях на магистральных трубопроводах. Рассматриваются виды ответственности: имущественная, административная, уголовная, а также порядок разрешения споров. Заслуживает быть отмеченным пример правовой оценки экологического правонарушения при строительстве и эксплуатации магистрального трубопровода (с. 322—328).

В целях дальнейшего совершенствования, несомненно, оригинальной и интересной, а главное — практически полезной работы автору хотелось бы пожелать наполнить работу практикой применения хорошо изложенного содержания нормативных актов в исследуемой сфере. Здесь, уж если работа названа «Трубопроводное право», должны быть проанализированы конкретные решения судебных органов (арбитражные суды, третейские суды, которых в сфере ТЭК не так уж мало), других властных структур, рассматривающих спорные ситуации в названной сфере. Работу, несомненно, украсили бы примерные образцы договоров и других документов, применяемых при эксплуатации магистрального трубопроводного транспорта.

В целом работа проф. А.И.Перчика является уникальным явлением в российской юридической литературе и будет с благодарностью воспринята студентами, магистрантами, аспирантами и преподавателями профильных вузов, а также специалистами, занимающимися вопросами транспортировки и реализации нефти, газа и нефтепродуктов.