

Смагулова Д.С.

Некоторые правовые аспекты регулирования общественных отношений в области добычи и транспортировки углеводородного сырья

В данной статье проанализированы и исследованы научные проблемы, связанные с правоотношениями, которые возникают при добыче, транзите, транспортировке углеводородного сырья. Автором рассмотрены отличительные черты новых общественных отношений, а также их взаимосвязь с другими правоотношениями, связанными с нефтегазовым сектором экономики суверенного Казахстана. Кроме того, изучены возможности решения правовых и экономических проблем по поиску новых путей и видов доставки энергоресурсов потребителям.

Ключевые слова: добыча, транспортировка, недропользование, нефтегазовый комплекс, углеводородное сырье, природные ресурсы.

Smagulova D.S.

Some legal aspects of the regulation of social relations in the field of production and transportation of hydrocarbons

This paper analyzed and studied scientific issues related to legal relations that arise in the production, transit, transportation of hydrocarbons. The author considers the distinctive features of the new social relations, as well as their relationship to other legal relations in the field related to the oil and gas sector of the economy of sovereign Kazakhstan. In addition, it is explored solutions to the legal and economic problems to find new ways and forms of energy delivery to consumers.

Key words: production, transportation, use of mineral resources, oil and gas, hydrocarbon raw materials and natural resources.

Смагулов Д.С.

Көмірсутек шикізатын өндіру мен тасымалдау саласындағы қоғамдық қатынастарды реттеудің кейбір құқықтық аспектілері

Бұл мақалада көмірсутекті шикізаттарды өндіру, тасымалдау және транзиттеу кезінде пайда болатын құқықтық қатынастармен байланысты ғылыми проблемалар зерттелінген және оларға талдау жасалынған. Автор жаңа қоғамдық қатынастардың өзгешелік белгілерін және олардың егемен Қазақстан экономикасының мұнай-газ секторымен байланысты басқа да құқықтық қатынастармен өзара байланысын қарастырады. Сонымен қатар, энергоресурстарды тұтынушыларға жеткізудің жаңа жолдары мен түрлерін іздеу бойынша құқықтық және экономикалық проблемаларды шешудің мүмкіндіктері зерттелінген.

Түйін сөздер: өндіру, тасымалдау, минералдық ресурстар, мұнай және газ, көмірсутек шикізатын және табиғи ресурстарды пайдалану.

**НЕКОТОРЫЕ
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ
РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОБЩЕСТВЕННЫХ
ОТНОШЕНИЙ
В ОБЛАСТИ ДОБЫЧИ
И ТРАНСПОРТИРОВКИ
УГЛЕВОДОРОДНОГО
СЫРЬЯ**

В условиях развития экспортных маршрутов транспортировки нефти актуальным вопросом для предприятий трубопроводного транспорта на сегодняшний день является правовое регулирование трансграничных магистральных трубопроводов.

В отношении правового регулирования трансграничных трубопроводов действуют следующие принципы. Так, в отношениях в сфере трубопроводного транспорта присутствуют такие элементы, как нормативность, идейность и «некий социальный заряд, который, во-первых, определяет всю систему и, во-вторых, образует в рамках своей внутренней структуры комплекс юридических предписаний императивного характера, каждая составляющая которого не может восприниматься, действовать, применяться и истолковываться изолированно в отрыве от других» [1], а также «экономическая составляющая» основных принципов международного права [2].

В рамках действия таких принципов, как справедливость, необходимость соблюдения договоров, «*par in parem non habet imperium*» (равный над равным не имеет власти), свобода транзита анализируются противоречия по известному спору о цене на газ между Россией и Украиной и Белоруссией.

Особый интерес и значимость применительно к отношениям в сфере трубопроводного транспорта представляет такой принцип современного международного права, как государственный суверенитет, рассматриваемый в двух аспектах: суверенное равенство [3] и полный постоянный суверенитет государств над всеми своими богатствами, природными и естественными ресурсами и экономической деятельностью [4]. В данном случае мы приходим к выводу, что последовательная реализация принципа неотъемлемого суверенитета над естественными богатствами и ресурсами укрепляет их экономическую независимость и должна осуществляться в интересах развития и благосостояния населения соответствующих государств.

Рассматривая принцип равенства, необходимо обращаться к анализу директив Еврокомиссии по реформе энергетического рынка ЕС, получивших название «Поправки Кроес-Пиебалгса» от 19 сентября 2007 г. Поправками запрещается одновременное управление одной компанией генерацией электроэнергии, добычи газа и ее транспортировка по трубопроводам. Помимо

вышеупомянутых положений в материалах ЕК присутствует принятие оговорки о взаимности, ограничивающая крупных экспортеров нефти и газа (например, Россия или Саудовская Аравия) осуществлять инвестиции в системы транспортировки.

Если же говорить о глобальных последствиях «закрытия» европейского энергорынка, то такой шаг может спровоцировать новый всплеск интереса к «газовому ОПЕК». Страны, поставляющие газ в Европу и лишенные возможности влиять на энергорынок внутри ЕС, будут пытаться повлиять на него извне.

Функционирование трубопроводного транспорта неотделимо от глобальной энергетической безопасности. Ряд принципиально важных положений, связанных с этой проблемой, содержится в документе под названием «Глобальная энергетическая безопасность» [5], который был выработан 16 июля 2006 года на рабочем заседании глав государств и правительств «Группы восьми» в Санкт-Петербурге. Если ранее под принципами «энергетической безопасности» понималось лишь стабильное снабжение основных потребителей энергоресурсами, то в Санкт-Петербурге была предложена и одобрена более широкая трактовка этого понятия, которая включила производство энергоресурсов, их транспортировку и потребление.

К функционированию трубопроводного транспорта в полной мере применимы такие традиционные, «устоявшиеся» в правосознании специальные принципы международного экономического права, как принцип экономической недискриминации, принцип (режим) наиболее благоприятствуемой нации, национальный и преференциальный режимы и др. [6, с. 25].

В целом, касательно данного вопроса, можно выделить две модели правового режима трансграничных магистральных трубопроводов, в зависимости от распространения юрисдикции государств, по территории которых они проходят:

1) дифференцированный правовой режим, при котором юрисдикция государства ограничивается той частью трансграничного магистрального трубопровода, которая проходит по его территории;

2) унифицированный правовой режим, при котором государства создают особые условия правового регулирования трансграничного Магистрального трубопровода, распространяющиеся на всем его протяжении [7].

В чем преимущества той или иной модели. Первая модель может быть применена в случаях,

когда имеются, например, принципиальные несогласия между Договаривающимися государствами относительно применения унифицированного правового режима. Как правило, данный вопрос, в большей степени является политическим, однако может быть также обусловлен различием правовых систем договаривающихся государств. Однако применение данной модели осложняет работу предприятий, эксплуатирующих данный трубопровод и не является идеальным с точки зрения способствования развитию коммерческих отношений. В данном случае минусы для предприятия, эксплуатирующего трансграничный магистральный трубопровод таковы:

- оно находится под двойным контролем уполномоченных государственных органов Договаривающихся государств;

- возникают проблемы при применении норм национальных законодательств Договаривающихся государств;

- акты государственных органов Договаривающихся государств могут противоречить друг другу;

- возникают проблемы правового характера при исчислении и уплате налогов и других обязательных платежей в бюджет.

В качестве примера можно привести Соглашение между Великобританией и Ирландией о транспортировке природного газа по трубопроводу от 30 апреля 1993 года. Согласно статье 16 данного соглашения юрисдикция двух государств ограничивается делимитационной линией континентального шельфа. Аналогичные положения были закреплены в статье 17 Соглашения между Великобританией, Ирландией и Северной Ирландией о транспортировке природного газа по Второму трубопроводу через остров Мэн от 24 сентября 2004 года.

Применение данной модели представляется нам целесообразной в случае схожести правовых систем Договаривающихся государств, которая позволяет единообразно разрешить проблемы правового характера.

Вторая модель, предусматривает установление правового режима трансграничного магистрального трубопровода в едином акте. Например, в международном соглашении между государствами. То есть Договаривающиеся государства путем переговоров приходят к единым нормам, регулирующим вопросы эксплуатации трубопровода. Как правило, международные соглашения в законодательстве многих стран имеют приоритет над национальным законода-

тельством. Одним из универсальных способов установления таких правовых режимов является заключение многосторонних международных соглашений. Тенденции развития экспортных маршрутов трансграничных трубопроводов Республики Казахстан показывает ее приверженность ко второй модели. В качестве примера можно привести ряд соглашений: 1) Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам (г. Москва, 12 апреля 1996 г.); 2) Рамочное соглашение «Об институциональных основах создания межгосударственной системы транспортировки нефти и газа» (г. Киев, 22 июля 1999 года).

По нашему мнению, наиболее универсальной и отвечающей требованиям развития международных экономических отношений является модель, предусматривающая унифицированный правовой режим в отношении трансграничного магистрального трубопровода.

Безусловно, географическая отдаленность рынка потребления углеводородов и большая площадь нашей республики создает определенные проблемы при транспортировке нефти и газа. Однако ситуация правовой неурегулированности деятельности магистрального трубопроводного транспорта представляется более серьезной проблемой и служит тормозом в экономическом развитии нашего государства. Как отмечает А.И. Перчик, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, стратегическое значение трубопроводного транспорта вообще, и особенно транспорт таких видов продукции, как нефть и газ, важно не только для экономики, но и для обеспечения национальной безопасности страны [8, с. 12].

Правовой режим трубопроводного транспорта за пределами государственной территории в морских пространствах четко регламентирован Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Так, права прибрежного государства в территориальном море являются следствием его суверенитета над этим пространством (пункт 1 «а» и «б» статьи 24). В исключительной экономической зоне государства имеют суверенные права в отношении прокладки подводных кабелей и трубопроводов с учетом прав и обязанностей прибрежного государства (ст. 58). На континентальном шельфе всем государствам предоставляется право на прокладку подводных кабелей и трубопроводов; при этом для определения трассы трубопроводов необходимо согласие прибрежного госуда-

рства (ст. 79). Праву каждого государства прокладывать коммуникации по дну открытого моря за пределами континентального шельфа соответствует юридическая обязанность не создавать помех другим государствам в осуществлении свобод открытого моря. Все государства имеют право прокладывать по дну открытого моря за пределами континентального шельфа подводные кабели и трубопроводы (ст.ст. 112-115).

В целом, создание законодательства в области трубопроводного транспорта должно учитывать особенности текущего этапа развития правовой системы в Казахстане. Во-первых, это переход к формированию основ отраслевого законодательства. Прежде всего, эта работа направлена на правовое регулирование естественных монополий. В последние годы были приняты законы в области железнодорожного транспорта, электроэнергетики, связи. Тем самым создание законодательства в области магистрального трубопроводного транспорта отражает общую линию конкретизации правовой системы.

Другая особенность современного этапа – уточнение, а местами и усиление юридических гарантий работы единого рыночного пространства. На всей территории страны должны действовать нормы, обеспечивающие равные условия для конкуренции и роста экономики. В том числе на основе эффективной работы инфраструктуры. Это относится и к трубопроводному транспорту.

В Казахстане накоплен огромный опыт создания и эксплуатации трубопроводных систем. Задачи развития инфраструктуры определяются изменением географии добычи углеводородов, программами газификации регионов, а также появлением новых направлений экспортных потоков. Модернизация и расширение транспортной системы потребуют привлечения значительных инвестиционных ресурсов. По имеющимся оценкам, для развития Единой системы газоснабжения к 2020 г. потребуется ввести в эксплуатацию до 28 тыс. км новых газопроводов.

Государственное регулирование трубопроводного транспорта должно учитывать многие важнейшие экономические и правовые факторы:

- обеспечение условий для равной и справедливой конкуренции в нефтегазовом комплексе. Деятельность независимых производителей нефти и газа;
- обеспечение рационального сочетания видов транспорта при перевозке сжиженного газа, нефти и нефтепродуктов;
- переход к новым стандартам технического регулирования, повышение ответственности в

вопросах безопасности, страхования и распределения рисков и т.д.;

- соблюдение норм антимонопольного регулирования. Одновременно представляется целесообразным отразить понятие локальной монополии (доминирования на рынке услуг, предоставляемых с использованием контролируемых мощностей).

Все эти вопросы еще раз подчеркивают необходимость наличия законодательного акта в сфере магистрального трубопроводного транспорта.

Строительство новых и реконструкция действующих участков трубопроводов требует мобилизации значительных средств. При этом возможны различные схемы организации финансирования работ, условия привлечения инвестиций эксплуатирующими организациями или собственниками.

Предлагается установить, что развитие магистрального трубопроводного транспорта может осуществляться за счет государственных и частных капитальных вложений.

В плане инвестиционной политики государства в сфере трубопроводного транспорта необходимо предусмотреть широкий набор вариантов:

- формирование перечня инвестиционных проектов;
- разработка, утверждение и финансирование проектов за счет средств федерального бюджета;
- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий.

Следует исходить из того, что инвестиции – это одновременно и контроль. Это влечет за собой вопросы о собственности на новые трубопроводные объекты, порядке их эксплуатации и взаимодействия с другими системами.

Магистральные трубопроводы могут находиться в государственной, частной и иных формах собственности.

В целях обеспечения государственного контроля мы считаем, что доля участия Республики Казахстан в уставном капитале организаций-собственников магистральных газопроводов должна составлять не менее 50% плюс одна голосующая акция, для магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов в размере не менее 75% от общего количества акций.

Необходимо законодательно разграничить понятия «собственник» и «эксплуатирующая организация». Исключительно важен и вопрос доступа. Основной принцип – доступ получает производитель продукции. Право доступа может быть переуступлено при продаже определенного объема. Доступ предоставляется по договору.

При ограниченной технической возможности прокачки – необходимо включить принцип пропорциональности.

Право равного недискриминационного доступа должно распространяться и на объекты нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности, присоединенные к системе магистрального транспорта: нефтеперерабатывающие заводы, морские и железнодорожные терминалы и другие объекты отраслевой инфраструктуры.

В данном случае нами предлагается принятие отдельного законодательного акта, регулирующего правовой статус магистральных трубопроводов в Республике Казахстан.

В указанном законе должны быть предусмотрены случаи предоставления преимущественного права доступа:

- в соответствии с вступившими в силу международными договорами и соглашениями;
- при поставках продукции по регулируемым ценам, в том числе для коммунальных и бытовых нужд.

В отношении газопроводов должны быть включены еще два основания:

- при поставках продукции организациям, производящим тепловую и электрическую энергию;
- инвесторам, осуществившим капитальные вложения в развитие соответствующего магистрального трубопровода.

При добыче углеводородов особенно важны гарантии ритмичной работы. Необоснованный отказ от исполнения обязательств по транспортировке приводит к остановке производства и материальным потерям, нарушению условий лицензионных соглашений и утвержденных проектов разработки месторождений. В связи с этим, возможно, нуждается в определении понятие технических возможностей системы и свободных мощностей, а также порядок мониторинга этих параметров и информирования грузоотправителей.

Этот вопрос имеет значение и для случаев технологического присоединения вновь созданных трубопроводов. Условием этого является наличие технической возможности. Критерии наличия или отсутствия технической возможности и правила технологического присоединения должны определяться уполномоченным федеральным органом.

Продолжение вопроса о доступе – это вопрос о тарифах. В законе необходимо отразить основные принципы и правила их расчета: прозрачность, открытость, предсказуемость.

Тариф должен определяться как единственный вид платежа за услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам. Тарифы или их предельный уровень должны утверждаться уполномоченным органом исполнительной власти на срок не менее года. Также подлежат утверждению правила определения состава расходов, учитываемых при определении тарифов.

Основным принципом определения тарифов на транспортировку является соответствие экономически обоснованных плановых доходов и расходов эксплуатирующей организации. Прозрачность тарифов можно обеспечить требованием о раскрытии информации потребителям услуг. Необходимо предусмотреть возможность введения долгосрочного тарифа на срок не менее трех лет.

Очень важной является тема установления тарифов и порядка возмещения затрат инвесторам. Методы расчета тарифов должны учитывать совершенные инвестиции в строительство или приобретение объектов систем магистрального транспорта. Должен быть определен порядок установления и использования инвестиционной тарифной составляющей.

Возмещение капитальных вложений в сфере магистрального трубопроводного транспорта собственнику магистрального транспорта может предусматриваться следующими способами: возможность учета расходов в структуре тарифа либо установление с согласия потребителя услуг надбавки к тарифу.

Лицам, не являющимся собственниками магистральных трубопроводов, возврат капиталовложений должен осуществляться путем снижения тарифа на транспортировку продукции либо иным способом, предусмотренным договором.

В законе должны быть отражены вопросы стандартов качества транспортируемой продукции и ответственность грузоотправителей за нарушение таких стандартов. Одним из таких решений видится Банк качества продукции как механизм, компенсирующий различия в качестве сдаваемой на перекачку продукции. Он может быть установлен в отношении отдельных маршрутов магистрального трубопровода при условии заключения многостороннего договора со всеми потребителями услуг по конкретному маршруту. Данный вид расчетов не подлежит учету в тарифах на транспортировку.

Следует принимать во внимание, что введение Банка качества без соответствующей дифференцированной системы налогообложения до-

бычи полезных ископаемых будет представлять собой дискриминационный подход к организациям, осуществляющим добычу углеводородного сырья в сравнительно худших горно-геологических условиях.

Отдельные главы будущего закона должны быть посвящены вопросам эксплуатации магистральных трубопроводов, промышленной и экологической безопасности, ответственности сторон, порядку возмещения вреда и разрешению споров.

Отдельная глава необходима для земельных отношений. Она дополнит общие нормы земельного законодательства положениями о порядке использования земельных участков, необходимых для размещения объектов трубопроводного транспорта и охранных зон.

Законопроект должен быть максимально вписан в существующую законодательную систему, чтобы без необходимости не вторгаться в смежные области. Одновременно с этим детализация ряда вопросов будет передана уполномоченным органам исполнительной власти – на уровень соответствующих подзаконных актов.

Несколько слов о международных аспектах функционирования магистрального трубопроводного транспорта. На экспортных направлениях существует необходимость дополнительного регулирования ряда вопросов по трансграничным трубопроводам. Например, обмен информацией и порядок взаимодействия в случаях чрезвычайных происшествий.

Также следует учитывать обязательства Казахстана по действующим международным соглашениям и перспективы новых международных обязательств. В частности, речь идет о Договоре к Энергетической Хартии, в связи с которым потребуют уточнения нормы в отношении использования транзитных мощностей. Другой аспект связан с продвижением интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Соглашение о формировании Единого Экономического Пространства, подписанное президентами Белоруссии, Казахстана, России и Украины в сентябре 2003 г., предусматривает «стыковку» инфраструктурных комплексов четырех стран. Одним из центральных вопросов станут взаимные поставки и транзит энергоносителей. Все эти вопросы также должны найти отражение в законопроекте.

На сегодняшний день в эпоху происходящих процессов глобализации и форсированного инновационно-индустриального развития нашей страны возникают все более новые виды правоотношений. Возникновение некоторых общест-

венных отношений, непосредственно связанных с разведкой добычи и транспортировкой углеводородного сырья, нашло свое правовое отражение в законе Республики Казахстан от 24 июня 2010 года «О недрах и недропользовании». На наш взгляд, необходимо более активно готовить теоретическую, фундаментальную базу научных исследований в связи с возникновением новых правоотношений в области использования и охраны недр, в частности нефти и газа. Появление новых правоотношений, которые ранее не были урегулированы, наблюдается также и в сфере международно-правового сотрудничества.

Казахстан, являясь активным игроком на международном энергетическом рынке, вступает в непосредственные контакты со странами ОПЕК и другими субъектами международного права, влияющими на топливно-энергетический комплекс (ТЭК). Кроме того, наметились определенные тенденции решения проблем в поиске дополнительных возможностей для экспорта углеводородного сырья, также для наращивания экспортного потенциала необходимо оптимизировать железнодорожные, танкерные и магистрально-трубопроводные пути транспортировки углеводородного сырья.

Литература

- 1 Ануфриева Л.П. Соотношение международного публичного и международного частного права: правовые категории. – М., 2002. – 217 с.
- 2 Шумилов В.М. Международное экономическое право. – Ростов на Дону, 2004. – 271 с.
- 3 Устав ООН // Справочная правовая система «ПАРАГРАФ».
- 4 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН – Vs 1803 (XVII) «Неотъемлемый суверенитет над природными ресурсами» 1962 г.; Декларация об установлении нового международного экономического порядка от 1 мая 1974 г., п.4.; Хартия экономических прав и обязанностей государств от 12 декабря 1974 г. // Справочная правовая система «ПАРАГРАФ».
- 5 Глобальная энергетическая безопасность. 16 июля 2006 года // <http://www.energdialogue.com>.
- 6 Каграманов А.К. Международно-правовое регулирование строительства и эксплуатации трубопроводного транспорта: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. 12.00.10 – Международное право; Европейское право. – М., 2007. – 30 с.
- 7 Токтаров В., Хайрулин Н. Правовое регулирование деятельности магистральных трубопроводов в Республике Казахстан // <http://www.zakon.kz:8080/203616-pravovoe-regulirovanie-deyatelnosti.html>
- 8 Перчик А.И. Правовые проблемы развития трубопроводного транспорта в России // журнал «Нефть, Газ и Право». – 2005. – № 5. – С. 12.

References

- 1 Anufrieva L.P. Sootnoshenie mezhdunarodnogo publichnogo i mezhdunarodnogo chastnogo prava: pravovye kategorii. – М., 2002. – 217 s.
- 2 Shumilov V.M. Mezhdunarodnoe jekonomicheskoe pravo. – Rostov na Donu, 2004. – 271 s.
- 3 Ustav OON // Spravochnaja pravovaja sistema «PARAGRAF».
- 4 Rezoljucija General'noj Assamblei OON – Vs 1803 (XVII) «Neot#emlemyj suverenitet nad prirodnyimi resursami» 1962 g.; Deklaracija ob ustanovlenii novogo mezhdunarodnogo jekonomicheskogo porjadka ot 1 maja 1974 g., p.4.; Hartija jekonomicheskikh prav i objazannostej gosudarstv ot 12 dekabrja 1974 g. // Spravochnaja pravovaja sistema «PARAGRAF».
- 5 Global'naja jenergeticheskaja bezopasnost'. 16 ijulja 2006 goda // <http://www.energdialogue.com>.
- 6 Kagramanov A.K. Mezhdunarodno-pravovoe regulirovanie stroitel'stva i jekspluatacii truboprovodnogo transporta: avtoreferat dissertacii na soiskanie uchenoj stepeni kandidata juridicheskikh nauk. 12.00.10 – Mezhdunarodnoe pravo; Evropejskoe pravo. – М., 2007. – 30 s.
- 7 Toktarov V., Hajrulin N. Pravovoe regulirovanie dejatel'nosti magistral'nyh truboprovodov v Respublike Kazahstan // <http://www.zakon.kz:8080/203616-pravovoe-regulirovanie-deyatelnosti.html>
- 8 Perchik A.I. Pravovye problemy razvitija truboprovodnogo transporta v Rossii // zhurnal «Nefť, Gaz i Pravo». – 2005. – №5. – S. 12.