

ПОНЯТИЕ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ЭНЕРГЕТИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ НЕФТЕГАЗОВОЙ ОТРАСЛИ

DOI 10.18572/2312-4350-2018-4-14-19



Гусяков Вячеслав Юрьевич,

кандидат юридических наук,
Заместитель Председателя
Международного союза юристов

■ apkrf1@bk.ru

На сегодняшний день продолжает формироваться правовой режим энергетических объектов нефтяной и газовой отраслей. При этом в законодательстве имеются пробелы, свидетельствующие о необходимости продолжения работы по унификации положений, закрепляющих единообразный понятийный аппарат, требования к данным объектам как объектам проектирования, строительства, эксплуатации, как объектам отношений по купле-продаже, аренде, залогу и т.д. Различия в содержании правового режима энергетических объектов нефтяной и газовой отраслей обусловлены прежде всего их функциональным назначением. Нельзя не отметить, что правовых исследований в этой области пока не очень много, однако учитывая актуальность использования данных энергетических объектов для добычи, переработки, транспортировки, хранения энергетических ресурсов, их особенности, связанные с необходимостью правового обеспечения антитеррористической защищенности, промышленной безопасности, представляется актуальным проведение исследования текущего состояния правового регулирования с учетом судебной практики. Автор полагает, что особого внимания заслуживают исследования правового режима объектов нефтедобычи, объекты сбора и подготовки нефти также имеют особенности, поскольку действующая правовая регламентация требует существенной доработки.

Ключевые слова: энергетическое право, энергетические объекты, правовой режим энергетических объектов, правовое регулирование нефтегазовой отрасли.

CONCEPT AND PECULIARITIES OF THE LEGAL FRAMEWORK OF ENERGY FACILITIES OF THE OIL AND GAS SECTOR

Gusyakov Vyacheslav Yu.
Candidate of Legal Sciences
Deputy Chairman of International Union of Lawyers

The legal framework of the energy facilities in the oil and gas sector is currently forming. At the same time, there are gaps in the laws indicating that it is necessary to continue work on unification of provisions establishing uniform concepts of and requirements for these facilities as the objects of design, construction, and operation, and as the objects of relations concerning sale and purchase, lease, pledge, etc. Differences in the content of the legal framework of the energy facilities in the oil and gas industries are primarily due to their functional purpose. It should be noted that

there are still not very many legal studies in this area. However, taking into account relevance of use of these energy facilities for extraction, processing, transportation, and storage of energy resources, their peculiarities related to the need for legal support of anti-terrorist protection, and industrial safety, it seems relevant to research the current state of legal regulation with due account for judicial practice. The author believes that the study of the legal framework of oil production facilities deserves special attention, the objects for oil collection and treatment also have peculiarities since the current legal regulation requires substantial improvement.

Keywords: energy law, energy facilities, legal framework of the energy facilities, legal regulation of the oil and gas industry.

Различные аспекты правового режима энергетических объектов справедливо становятся предметом правовых исследований. Так, в работах В.В. Романовой [1] раскрывается понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации, и автор приходит к выводу о том, что необходимо законодательное закрепление понятия энергетического объекта как объекта строительства и модернизации. Под энергетическим объектом как объектом строительства понимается имущественный объект, созданный в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе градостроительного, предназначенный для добычи, переработки, производства, переработки, передачи различных видов энергии. Под энергетическим объектом как объектом строительства В.В. Романова предлагает понимать имущественный объект, созданный в соответствии с требованиями действующего законодательства, в том числе градостроительного, предназначенный для добычи, переработки, производства, переработки, передачи различных видов энергии. В.В. Романова справедливо отмечает, что особенности правового режима энергетических объектов распространяются на весь «жизненный цикл» данных объектов, включая стадии проектирования, строительства, эксплуатации, модернизации, реконструкции, ремонта, вывода из эксплуатации [2].

В работах Д.Е. Медведева также представлены результаты исследования общественных отношений, возникающих в результате осуществления деятельности по строительству нефтегазодобывающих скважин и иных объектов нефтегазодобывающих производств, и предлагается использовать модель гражданско-правового регулирования в сфере строительства указанных объектов [3].

В действующем законодательстве закреплены особенности правового режима энергетических объектов в нефтегазовой отрасли, в том числе с точки зрения антитеррористической защищенности, при их проектировании, строительстве и эксплуатации. Так, в п. 9 ст. 2 Федерального закона от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» обобщенного понятия объектов топливно-энергетического комплекса нет, но определено, что к объектам топливно-энергетического комплекса относятся объекты электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, а также объекты нефтепродуктообеспечения, теплоснабжения и газоснабжения.

Понятия и виды отдельных объектов, используемых в хозяйственной деятельности субъектами топливно-энергетического комплекса (далее применяется сокращенно — ТЭК) в целом и в отдельных отраслях ТЭК, содержатся в нормативных правовых актах разного уровня. Поскольку специального закона о деятельности в нефтяной отрасли нет, то определения понятий объектов нефтедобычи находим в подзаконных нормативных правовых актах. Так, в Постановлении Правительства РФ от 17.02.2011 № 90 «О порядке подключения объектов нефтедобычи к магистральным нефтепроводам в Российской Федерации и учета субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти» содержатся определения понятий «магистральный нефтепровод» и «объект нефтедобычи». Под магистральным нефтепроводом понимается совокупность технологически взаимосвязанных объектов, обеспечивающих транспортировку нефти, соответствующую требованиям зако-

нодательства Российской Федерации, от мест ее приема до мест сдачи или перевалки на другие виды транспорта. А объект нефтедобычи — единый имущественно-технологический комплекс, включающий сооружения, технологические установки и оборудование, обеспечивающий осуществление добычи, сбора, подготовки и транспортировки нефти для сдачи в магистральный нефтепровод. В Постановлении Правительства РФ от 16.05.2014 № 451 «Об утверждении Правил учета нефти» содержатся определения таких объектов, как «запад нефти», «нефтегазовая смесь», «объект сбора и подготовки нефти».

В Федеральном законе от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» даны определения таких объектов, система газоснабжения, газораспределительная система.

Приведенные понятия объектов, используемых в сфере газоснабжения, также требуют, на наш взгляд, доработки.

В нефтегазовой отрасли используются такие объекты, как магистральный нефтепровод, магистральный газопровод, объекты нефтедобычи, объекты сбора и подготовки нефти, как система газоснабжения, газораспределительные системы.

Системы магистральных нефтепроводов и магистральных газопроводов относятся к сфере федерального регулирования, соответственно, правовой режим этих объектов определяется на федеральном уровне. В распоряжении Правительства РФ от 06.05.2015 № 816-р «Об утверждении схемы территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта)» отмечено, что основой для размещения новых объектов магистральных нефтепроводов является развитие нефтедобычи в стране в 2012–2020 годах, освоение новых центров нефтедобычи и увеличение нефтеотдачи на разрабатываемых месторождениях в традиционных районах. Соответственно утверждена Схема территориального планирования Российской Федерации в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта), которая содержит карту плани-

руемого размещения объектов федерального значения в области федерального транспорта (в части трубопроводного транспорта).

В литературе отмечается, что понятие «система газоснабжения» определено как имущественный производственный комплекс. Статья 132 Гражданского кодекса РФ содержит аналогичное определение понятия «предприятие». С учетом значимости объектов трубопроводного транспорта, а также их технического и технологического устройства можно отнести систему газоснабжения и трубопроводы к предприятию. Полагаем, что система газоснабжения, а также магистральный нефтепровод, магистральный газопровод, газораспределительные системы, скорее всего, относятся к такому виду объектов гражданских прав, как единый недвижимый комплекс. Так, согласно ст. 133.1 Гражданского кодекса РФ под единым недвижимым комплексом понимается совокупность объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, неразрывно связанных физически или технологически, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и другие), либо расположенных на одном земельном участке, если в едином государственном реестре прав на недвижимое имущество зарегистрировано право собственности на совокупность указанных объектов в целом как одну недвижимую вещь.

В литературе также отмечается [4], что для отнесения недвижимой вещи, участвующей в обороте как единый объект, к единому недвижимому комплексу необходимо наличие одного из следующих критериев:

— неразрывной физической или технологической связи объединенных единым назначением зданий, сооружений и иных вещей, в том числе линейных объектов (железные дороги, линии электропередачи, трубопроводы и др.).

Полагаем, что указанные выше объекты отвечают данным критериям. Подтверждается это и судебной практикой. Например, в «Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016)» [5] отмечается также, что согласно ст. 133.1 ГК РФ

недвижимой вещью, участвующей в обороте как единый объект, может являться единый недвижимый комплекс.

К единым недвижимым комплексам применяются правила о неделимых вещах. Единый недвижимый комплекс может иметь в своем составе не только недвижимое по своей природе имущество, но и движимое (например, системы отопления, канализации, линии электропередачи, связи и др.) [6]. При этом необходимо учитывать, что в ст. 133.1 Гражданского кодекса РФ отсутствует норма, согласно которой единый недвижимый комплекс и находящийся под ним земельный участок являются одним объектом (то есть земельный участок является частью единого недвижимого комплекса).

Регистрация единого недвижимого комплекса осуществляется в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 18.12.2015 № 953 «Об утверждении формы технического плана и требований к его подготовке, состава содержащихся в нем сведений, а также формы декларации об объекте недвижимости, требований к ее подготовке, состава содержащихся в ней сведений».

Таким образом, полагаем, что магистральные газопроводы, нефтепроводы относятся к единым недвижимым комплексам, соответственно, к ним применяются правила ст. 133.1 Гражданского кодекса РФ.

Объекты нефтедобычи, объекты сбора и подготовки нефти также имеют особенности.

В Правилах безопасности в нефтяной и газовой промышленности, утвержденных Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101 названы виды опасных производственных объектов нефтегазодобывающих производств (далее — ОПО): 1) объекты бурения и добычи — опорные, параметрические, поисковые, разведочные, эксплуатационные, нагнетательные, контрольные (пьезометрические, наблюдательные), специальные (поглощающие, водозаборные), йодобромные, бальнеологические и другие скважины, которые закладываются с целью поисков, разведки, эксплуатации месторождений нефти, газа и газового конденсата, газа метаноугольных пластов, теплоэнергетических, промыш-

ленных и минеральных вод, геологических структур для создания подземных хранилищ нефти и газа, захоронения промышленных стоков, вредных отходов производства, а также скважин, пробуренных для ликвидации газовых и нефтяных фонтанов и грифонов (далее — скважины);

2) объекты обустройства месторождений для сбора, подготовки, хранения нефти, газа и газового конденсата. Этот перечень конкретизирован в Приказе Ростехнадзора от 25.11.2016 № 495 «Об утверждении Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов». В частности, выделены также такие виды объектов, как платформа стационарная (морская); площадка буровой установки (плавучая, включая буровые суда); площадка морского нефтеналивного комплекса; система подводных морских промысловых (межпромысловых) трубопроводов месторождения (участка, площадки); шахта нефтяная; участок магистрального трубопровода (газопровода, нефтепровода, нефтепродуктопровода, иных жидких и газообразных углеводородов, аммиакопровода); участок распределительного трубопровода; перевалочная база (терминал, наливная станция, пункт налива) на другие виды транспорта; подземное хранилище газа; газораспределительные станции; автомобильная газонаполнительная компрессорная станция; участок морского магистрального трубопровода.

К особенностям рассматриваемых объектов относится их связь с земельным участком и с участком недр. Так, в соответствии со ст. 90 Земельного кодекса в целях обеспечения деятельности организаций и эксплуатации объектов трубопроводного транспорта могут предоставляться земельные участки:

1) для размещения нефтепроводов, газопроводов, иных трубопроводов;

2) размещения объектов, необходимых для эксплуатации, содержания, строительства, реконструкции, ремонта, развития наземных и подземных зданий, строений, сооружений, устройств и других объектов трубопроводного транспорта;

3) установления охранных зон с особыми условиями использования земельных участков.

Характерным признаком перечисленных видов объектов нефтегазовой отрасли является их принадлежность к опасным производственным объектам. В связи с этим для всех ОПО I, II, III классов опасности разрабатываются планы мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий в порядке, установленном Положением о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 730, а также они подлежат регистрации в реестре опасных производственных объектов. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 № 495 утверждены Требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов. Государственный реестр представляет собой единую базу данных, содержит сведения об опасных производственных объектах и эксплуатирующих организациях, а также данные об исключенных опасных производственных объектах из государственного реестра.

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год проведено контрольное мероприятие «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, по результатам которого выявлено, в частности, что не организовано эффективное межведомственное взаимодействие Минприроды России, Роснедр и Росимущества по учету и контролю объектов государственной казны Российской Федерации. Эксплуатируемая с июля 2013 года Роснедрами информационно-аналитическая система «Федераль-

ный реестр скважин», содержащая сведения о фонде скважин, пробуренных за счет средств государственного бюджета, распределенного и нераспределенного фонда недр, в отношении 133179 объектов, и информационная система «Казна» Росимущества, учитывающая данные о 8086 объектах недропользования (в 16 раз меньше), не синхронизированы [7].

Полагаем, что должны быть согласованы и синхронизированы данные Минприроды РФ не только с данными по скважинам Роснедр и Росимущества, но также и с данными Ростехнадзора. Так, например, в Приказе Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности» установлен Порядок оформления документов на ликвидацию скважины, предусматривающий составление двустороннего акта, который подписывается руководителем территориального органа Ростехнадзора и руководителем организации-недропользователя. Учет актов о ликвидации скважин осуществляют территориальные органы Ростехнадзора. Номер и дата акта о ликвидации проставляются территориальным органом Ростехнадзора после его подписания. Полагаем, что данную информацию также целесообразно представлять в органы Роснедр (Минприроды) в целях достижения согласованности действий по учету действующих и ликвидированных скважин. Такое правило целесообразно включить в п. 1317 Правил безопасности в нефтяной и газовой промышленности. Надо отметить, что меры по совершенствованию этой системы, включая меры по сбору информации и анализу аварий и аварийных ситуаций, предусмотрены в Международной конвенции № 174 Международной организации труда «О предотвращении крупных промышленных аварий» [8].

К объектам в нефтегазовой отрасли отнесен и такой объект, как залежь нефти (месторождение). Виды залежей нефти определены в Приказе Минприроды России от 01.11.2013 № 477 «Об утверждении Классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов» (далее — Классификация).

Классификация утверждена для целей ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых в соответствии со ст. 31 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах». В связи с этим организации-недропользователи должны привести данные о категориях запасов УВС в соответствии с требованиями «Классификации запасов и ресурсов нефти и горючих газов».

Необходимо отметить, что в связи с развитием деятельности энергетических компаний в Арктической зоне [9] целесообразно, видимо, выделить в Классификации такой вид, как запасы углеводородного сырья в Арктической зоне. Так, например, в соответствии с первым абзацем ст. 1.4 Закон о нефти Норвегии применяется к «нефтяной деятельности, связанной с подводными месторождениями нефти, находящимися под юрисдикцией Норвегии» [10].

В целом необходимо отметить, что в Постановлении ГД ФС РФ от 22.12.2017 № 3243-7 ГД [11] указаны основные меры, которые необходимы в целях совершенствования законодательства, в частности, в

нефтегазовом комплексе: ускорить принятие решений по совершенствованию механизма вовлечения в хозяйственный оборот бесхозных объектов газового хозяйства; ускорить принятие решений по согласованию перевода нефтяной отрасли на стимулирующую систему налогообложения в целях увеличения добычи нефти, повышения коэффициента извлечения нефти и роста валовых налоговых поступлений в федеральный бюджет, а также разработку необходимых нормативных правовых актов и внесение соответствующих законопроектов в Государственную Думу в целях применения этого налогового режима в отношении ряда месторождений начиная с 1 января 2019 года; разработать комплекс мер, направленных на вовлечение в разработку малых нефтегазовых месторождений; проработать вопрос о необходимости внесения в нормативные правовые акты Российской Федерации изменений, предусматривающих установление обязательных требований к обеспечению безопасности информационных систем объектов топливно-энергетического комплекса. ■

Библиография

1. Романова В.В. Правовое регулирование строительства и модернизации энергетических объектов / В.В. Романова. М. : Юрист, 2012. С. 27–36 ; Романова В.В. Понятие энергетического объекта как объекта отношений по строительству и модернизации / В.В. Романова // Правовые вопросы недвижимости. 2012. № 2. С. 24–29.
2. Энергетическое право. Общая часть. Особенная часть : учебник / под ред. д.ю.н. В.В. Романовой. Изд. 2-е, перераб. и доп. М. : Издательство «Юрист», 2015. С. 107.
3. Медведев Д.Е. Модель гражданско-правового регулирования строительства нефтегазодобывающих скважин / Д.Е. Медведев // Энергетическое право. 2014. № 2. С. 33–37.
4. Полякова В.Э. Имущественный комплекс / В.Э. Полякова // СПС «КонсультантПлюс». 2018.
5. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2016) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 10 ; Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2017. № 11.
6. Письмо Росимущества от 30.12.2015 № АЧ-18/56045 «О единообразии учета в реестре федерального имущества сведений о едином недвижимом комплексе» // URL: <http://www.rosim.ru>
7. Представление Счетной палаты Российской Федерации от 28.09.2016 № ПР 14-229/14-02 «О результатах контрольного мероприятия «Проверка достаточности мер по обеспечению сохранности имущества казны Российской Федерации, за исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»)» в Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
8. Конвенция № 174 Международной организации труда «О предотвращении крупных промышленных аварий» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 725.
9. Конвенция № 174 Международной организации труда «О предотвращении крупных промышленных аварий» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 725.
10. Хаммер У. Основы нефтегазового законодательства Норвегии / У. Хаммер // Энергетическое право. 2012. № 2. С. 5–13.
11. Постановление ГД ФС РФ от 22.12.2017 № 3243-7 ГД «Об информации Министра энергетики Российской Федерации А.В. Новака о текущем состоянии, об актуальных вопросах и о перспективах развития топливно-энергетического комплекса России» // СЗ РФ. 2018. № 1 (ч. I). Ст. 295.