

УДК 342.951

Л.Д. Руденко

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МАГІСТРАЛЬНИЙ ТРУБОПРОВІДНИЙ ТРАНСПОРТ

У статті проведено аналіз розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт, на підставі якого проведено періодизацію такого розвитку та визначено напрями удосконалення законодавства України у досліджуваній сфері. Аргументовано доцільність модернізації законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС за наступними напрямками: зміна правового статусу компаній у енергетичному секторі, побудова національного енергетичного сектору відповідно до принципів ЄС.

Ключові слова: законодавство, магістральний трубопровідний транспорт, правовий статус, публічне акціонерне товариство, право ЄС, енергетика.

В статье проведен анализ развития законодательства о магистральном трубопроводном транспорте, на основе которого проведена периодизация такого развития и определены направления усовершенствования законодательства Украины в исследуемой сфере. Аргументирована целесообразность модернизации законодательства о магистральном трубопроводном транспорте по следующим направлениям: изменение правового статуса компаний в энергетическом секторе, работа национального энергетического сектора в соответствии с принципами ЕС.

Ключевые слова: законодательство, магистральный трубопроводный транспорт, правовой статус, публичное акционерное общество, право ЕС, энергетика.

The article is devoted to the problems of development of legislation on the main pipeline transport, which is carried out on the basis of the periodization of the development and the directions of improvement of legislation of Ukraine in the study area. Argued the feasibility of modernizing the legislation on the main pipeline transport in the following areas: changing the legal status of the companies in the energy sector, the work of the national energy sector in accordance with the principles of the EU.

Key words: legislation, major pipeline transport, legal status, public joint stock company, law of EU, energy.

Магістральний трубопровідний транспорт має таку ж історію, як і видобуток та переробка нафти, газу, нафтопродуктів. У більшості країни світу магістральний

трубопровідний транспорт займає важливе значення. В Україні, яка тривалий час була однією з республік СРСР, цей процес набув певних особливостей. В умовах командно-адміністративної економіки була об'єктивна можливість оптимізації системи магістрального трубопровідного транспорту. Вперше у світі на території колишнього СРСР окремі трубопроводи було сформовано у єдину систему.

Незважаючи на те, що після розпаду СРСР та отримання країнами незалежності, магістральний трубопровідний транспорт, розташований на території України, став її власністю, вся система трубопроводів на території колишніх республік СРСР залишилася технологічно пов'язаною. Тому аналіз історичних аспектів розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт та виділення його особливостей має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки подальший розвиток законодавства у цій сфері неможливий без врахування вищевказаних аспектів і дослідження радянського законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту.

Слід зазначити, що як вітчизняні, так і іноземні науковці не приділяли значну увагу історії розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт. Окремі історичні аспекти законодавства про магістральний трубопровідний транспорт розглядалися С.І. Дудніковим [1], О.Н. Садіковим [2], В.А. Богоненком [3], О.І. Перчиком [4]. Проте комплексне дослідження вказаного питання не здійснювалося.

Основною метою статті є визначення періодизації розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт та уточнення напрямів його удосконалення.

Першим відомим законодавчим актом у галузі магістрального трубопровідного транспорту можна назвати Указонення від 18 січня 1887 року про створення Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу. В Указоненні було вказано на необхідність розробки Статуту товариства Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу та правил користування нафтопроводом. Статут зобов'язував Міністра Державного майна розробити за погодженням з Міністерством Фінансів та

опублікувати до відкриття Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу правила користування нафтопроводами.

Статут товариства було затверджено імператором та повністю опубліковано в одному із перевидань Статуту Гірничого Російської імперії [5].

Цікаво зазначити, що головними проблемами при створенні трубопровідного товариства були такі ж, що і в теперішній час: визначення квот на перекачку для окремих відправників; встановлення правил їх доступу до трубопроводу; встановлення якості перекачаної нафти.

Вся інформація про працю цього першого комерційного трубопроводу підлягала публікації у відкритому друку для того, щоб у майбутньому можна було розробити правила користування трубопроводом.

У 1897 році було створено друге акціонерне товариство «Товариство Каспійській трубопровід», статут якого також було затверджено імператором.

Правила експлуатації нафтопроводів вперше було закріплено у Статуті Гірничому Російської імперії у редакції 1893 року. У ньому містився окремий розділ «Про нафтопроводи», який складався з 8 статей.

Статут визначав, що будувати нафтопровідні шляхи мали право нафтопромисловці, а також інші особи, що займалися торгівлею та промислом.

При цьому, Гірничим Департаментом роз'яснювалось, що під трубопроводом місцевого використання слід розуміти нафтопроводи, які не виходять за межі однієї губернії. Крім цього, у цей період діяв нафтопровід між Каспійським та Чорним морем, який класифікувався як магістральний.

Дія ст.ст. 608-615 поширювалася на різного роду трубопроводи (водопроводи, газопроводи та ін.), що зводилися для потреб нафтової промисловості.

Статут гірничий регламентував порядок відводу земельних ділянок для зведення трубопроводів, а також порядок виплати винагороди землевласникам. Крім цього, у ст. 615 Статуту передбачався обов'язок власника трубопроводу компенсувати будь-які збитки від діяльності нафтопровідних труб та будов.

Статут Гірничий діяв до 1917 року. Умовно цей історичний період можна назвати етапом розвитку законодавства про трубопровідний транспорт у Російській

імперії, обумовленим науково-технічним процесом цього періоду. Саме освоєння нафтових родовищ постало каталізатором побудови магістральних нафтопроводів, що у свою чергу призвело до необхідності відповідного правового регулювання. Так, у 1859 році було освоєно родовища нафти у Пенсільванії (США), у 1886 році братами Маннесман (Німеччина) розроблено технологію виробництва безшовних труб, а у 1928 році - електрозварювання труб, що використовувалися для прокладання трубопроводів [6, р. 828].

Наступний період розвитку законодавства про трубопровідний транспорт пов'язаний з СРСР. У радянський період спеціальних законодавчих актів, що регламентують зведення та експлуатацію магістральних трубопроводів, не було. Їх діяльність регламентувалася адміністративними актами міністерств та відомств.

У період з 1947 року по 1984 рік на терені колишнього СРСР відбувалося активне зведення магістральних трубопроводів [7, с.19-33]. Основний період розвитку трубопровідного транспорту у СРСР прийшовся на 60-70-ті роки ХХ сторіччя. У директивах розвитку народного господарства на 1960-1980 роки було заплановано прискорений розвиток усіх видів транспорту, у тому числі і трубопровідного [8, с. 373]. До 1975 року загальна відстань нафтопроводів та нафтопродуктопроводів склала 50 тис. км [9, с. 3]. Частка трубопровідного транспорту у загальному вантажообігу СРСР з початку інтенсивного зведення магістральних трубопроводів (1960 рік) збільшилася з 2,7 до 18 відсотків у 1980 році, коли було збудовано основні системи магістральних трубопроводів. Це склало більше 2/3 від загального обсягу всього палива, що транспортується всіма видами транспорту [10, с. 5].

Але відносини з переміщення енергоресурсів трубопроводами не знайшли свого закріплення та оцінки у юридичній науці. Рідкі дослідження, що відносяться в основному до 60-х років ХХ сторіччя, мали фрагментарний характер та відносилися до проблеми правового регулювання організації та діяльності підприємств трубопровідного транспорту, та у своїй більшості не торкалися правової природи відносин з переміщення енергоресурсів трубопроводами. В умовах жорстокої директивної регламентації господарської діяльності та реально побудованої

структури економічного простору, в якому ресурсозабезпечення більшості галузей народного господарства здійснювалося за допомогою планового механізму, у юридичній науці склалася уява про постачально-збутовий характер правовідносин з переміщення енергоресурсів трубопроводами. Рідкі для радянської юридичної науки згадування про правовідносини з переміщення енергоресурсів трубопровідним транспортом носять характер припущень про правову природу цих відносин, які і на сьогодні не знайшли своє місце у доктрині юридичної науки.

Діяльність трубопроводів залежала від єдиного державного плану розвитку народного господарства у СРСР та планування розвитку відповідних газової, нафтової промисловості. Органи планування виходили з потреб народного господарства у газі та нафті, які використовувалися як паливо підприємствами та населенням, а також як сировина у хімічній промисловості.

Іншими вихідними моментами у плануванні розвитку газової, нафтової промисловості була перспектива збільшення запасів природного газу, нафти.

Магістральні газо-, нафтопроводи зі спорудами, компресорними станціями, сховищами складали єдину системи газо-, нафтозбуту. Особливістю цієї системи був тісний зв'язок усіх складових. Зміни режиму роботи окремої ділянки викликали зміни роботи усієї системи трубопроводів.

Проведений аналіз вказує на те, що відносини з доставки енергоресурсів трубопроводами з моменту створення системи магістральних трубопроводів у СРСР регламентувалися спеціальними правилами, серед яких основне місце займали технічні правила та норми. Ці правила у своїй більшій частині забезпечували планово-регуляторні функції органів, що складали єдину систему матеріально-технічного постачання.

Після розпаду СРСР єдина система магістральних трубопроводів стала юридично роз'єднаною по територіям незалежних республік. У зв'язку з цим відносини по переміщенню енергоресурсів трубопровідним транспортом у більшості випадків обтяжені іноземним елементом, економічним відносинам з постачання енергоресурсів не надано відповідну правову форму, що негативно

впливає на відносини з постачання енергоресурсів трубопровідним транспортом та обмежує інтереси суб'єктів господарювання та держави.

Наступний етап можна назвати періодом розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у незалежній Україні.

Після отримання Україною незалежності об'єкти магістрального трубопровідного транспорту стали власністю нашої держави. Структура законодавства та управління магістральним трубопровідним транспортом істотно змінилася.

У сучасних умовах господарювання правовий статус органів управління трубопровідним транспортом зазнав значних змін. З одного боку необхідність управління системою трубопровідного транспорту обумовлена високим значенням цього виду транспорту щодо забезпечення національного суверенітету, економічної стабільності України, виконання першочергових завдань з енергозабезпечення підприємств, громадян, підтримки обороноздатності держави. З іншого боку, державні органи управління трубопровідним транспортом можуть приймати участь у організаційно-господарських відносинах шляхом реалізації своєї господарської компетенції. Такі відносини не є предметом регулювання адміністративного права.

Істотне значення мало прийняття 15 травня 1996 року Закону України «Про трубопровідний транспорт» [11]. Україна однією з перших серед країн СНД прийняла спеціальний закон у сфері магістральних трубопроводів.

Суттєвим кроком на шляху формування законодавства про трубопровідний транспорт постало прийняття Закону України «Про нафту і газ» та Закону України «Про природні монополії».

Слід зазначити, що з багатьох питань трубопровідного транспорту продовжують діяти нормативно-правові акти, видані міністерствами та відомствами СРСР. У першу чергу, це стосується питань проектування, техніки та технології робіт з будівництва та експлуатації трубопроводів. Більшість з них потребує переробки та переоформлення.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про трубопровідний транспорт» державне управління у сфері трубопровідного транспорту здійснюють центральні

та місцеві органи державної виконавчої влади, представницькі органи та органи місцевого самоврядування в межах їх компетенції відповідно до чинного законодавства України [11].

На введений особливий період безпосереднє керівництво підприємствами трубопровідного транспорту і контроль за їх діяльністю забезпечують органи Міністерства оборони України.

Вищим органом управління національною системою трубопровідного транспорту відповідно до ст. 113 Конституції України є Кабінет Міністрів України [14]:

Діяльність з транспортування нафти, нафтопродуктів, газу, інших речовин трубопроводами як сфери природної монополії регулюється Національною комісією з регулювання електроенергетики (НКРЕ) шляхом ліцензування, контролю за цінами тощо. НКРЕ - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що здійснює державне регулювання природних монополій в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі, підконтрольний підзвітний Президентові України. Необхідність створення такого органу обумовлена доцільністю розмежування управління нафтогазовою галуззю та регулювання її діяльності як суб'єкта природної монополії.

Наступний новітній етап розвитку законодавства про трубопровідний транспорт обумовлений необхідністю гармонізації національного законодавства з законодавством ЄС у сфері енергетики у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС. Початком такого періоду слід вказати 2011 рік після ратифікації Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства [12].

Основними напрямками модернізації законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС є зміна правового статусу НАК «Нафтогаз України», побудова національного енергетичного сектору відповідно до принципів ЄС: безперервне постачання енергоресурсів за розумними цінами, охорона навколишнього середовища, тобто задоволення потреб сьогоденного покоління без завдання шкоди майбутнім поколінням, прозорість енергетичного ринку. Також не менш важливим є вирішення питання усунення

зловживань з боку ПАТ «Укртрансгаз» як суб'єкта природної монополії. Підприємства магістрального трубопровідного транспорту завжди тяжіли до монополізму. Це є об'єктивним процесом. Маючи велику кількість відокремлених підрозділів, спираючись на акціонерну організаційно-правову форму діяльності, на систему участі із іншими промисловими підприємствами та фінансовими установами, суб'єкти господарювання трубопровідного транспорту підвищували свої конкурентні можливості, прагнули утворити промислово-фінансові групи чи стати холдинговими компаніями. Не випадково зарубіжні конкуренти намагалися заважати інтеграційним процесам у видобувній та транспортній сферах. Б. В. Деревянко наводить приклади із російської практики, коли був демонополізований Аерофлот; а іноземні компанії та уряди пропонували демонополізувати російські акціонерні товариства «Газпром» і «ЕЭС России» [13, с. 23-24]. Але, як вважається, основним вектором змін є не боротьба з природною монополією, а забезпечення прозорості її діяльності та формування тарифів за послуги.

Таким чином, законодавство у сфері трубопровідного транспорту пройшло чотири етапи розвитку: перший початковий етап охоплює період з кінця XVIII сторіччя по 1917 р. На цьому етапі відносини у галузі магістрального трубопровідного транспорту було врегульовано окремим розділом Статуту Гірничого Російської імперії; наступний радянський період (охоплює час з 1939 року по 1991 рік) розвитку законодавства про трубопровідний транспорт, який характеризувався наявністю тільки адміністративних актів міністерств та відомств та постійною зміною системи управління магістральними трубопроводами; етап розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у незалежній Україні (з 1991 по 2010 рік) характеризується значним кроком у розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з прийняттям Закону України «Про трубопровідний транспорт»; новітній період (з 2011 року по теперішній час) характеризується модернізації національного законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту відповідно до стандартів ЄС.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Дудников С.И. Правовое оформление операций трубопроводного транспорта // Советская юстиция. – 1962. - № 24. – С. 17-21.
2. Садиков О.Н. Правовые вопросы газоснабжения. – М.: Госюриздат, 1960. – 188 с.
3. Богоненко В.А. Правовое регулирование доставки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом. – Новополюцк: ПГУ, 2002. – 112 с.
4. Перчик А.И. Трубопроводное право. – М.: Нефть и газ, 2002. – 368 с.
5. Устав Горный. Свод законов (с продолжением) / Сост. Г.Г. Савич. – СПб., 1905. – Т. 7.
6. Parke A. Dickey. Petroleum Development Geology // The encyclopedia americana (international edition). – Grolier incorporated international Headquarters: Danbury. – 1995/ - Vol. 21. – 1057 p.
7. Черняев К.В., Васин Е.С. Разработка научных овнов и создание системы безопасной и долговременной эксплуатации магистральных нефтепроводов России // Безопасность и надежность трубопроводного транспорта: Сб. науч. тр. – Вып. 1. – Новополюцк, 2000. – 519 с.
8. Материалы XXII съезда КПСС. – М.: Госполитиздат, 1961. – 746 с.
9. Фриман Р.Э., Иванов С.А., Бородавкин П.П. Магистральные трубопроводы. Основные сведения. – М.: Недра, 1976. – 237 с.
10. Щербина Б.Е. Магистральный трубопроводный транспорт на рубеже 80-х годов. – М.: Недра, 1982. – 246 с.
11. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15 травня 1996 року № 192/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. - № 29. – Ст. 139. - (зі змін. та допов.).
12. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства від 15 грудня 2010 року № 2787-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - № 24. – Ст. 170.

13. Дервянко Б. В. Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп в Україні: Монографія. — Донецьк: ДЮІ, 2006. — 200 с.