

УДК 342.951

Л.Д. Руденко,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
УАБС НБУ

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО МАГІСТРАЛЬНИЙ ТРУБОПРОВІДНИЙ ТРАНСПОРТ

У статті проаналізовано розвиток законодавства про магістральний трубопровідний транспорт, здійснено його періодизацію та визначено напрями удосконалення законодавства України в досліджуваній сфері. Аргументовано доцільність модернізації законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС за такими 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 статті проаналізовано розвиток законодавства о магістральном трубопроводном транспорте, проведена его периодизация и определены направления усовершенствования законодательства Украины в исследуемой сфере. Аргументирована целесообразность модернизации законодательства о магістральном трубопроводном транспорте по следующим направлениям: изменение правового статуса компаний в энергетическом секторе, работа национального энергетического сектора в соответствии с принципами ЕС.

Ключевые слова: законодательство, магістральний трубопровідний транспорт, правовой статус, публічне акціонерне общество, право ЕС, енергетика.

Paper is devoted to the problems of the 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 an improvement of legislation of Ukraine in the study area. It is argued the feasibility of modernizing the legislation on the main pipeline transport in the following areas: changing of the legal status of the companies in the energy sector, work of the national energy sector in accordance with the principles of the EU.

Keywords: 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 країн світу магістральний трубопровідний транспорт набув важливого значення. В Україні, яка тривалий час була однією з республік СРСР, цей процес має певні особливості. В умовах командно-адміністративної економіки була об'єктивна можливість оптимізації системи магістрального трубопровідного транспорту. Вперше у світі на території колишнього СРСР окремі трубопроводи сформовано в 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 і виокрем-

лення його особливостей має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки подальший розвиток законодавства в цій сфері неможливий без урахування зазначених вище аспектів і дослідження радянського законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту.

Слід зазначити, що як вітчизняні, так й зарубіжні науковці не приділяли значної уваги 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 комплексного дослідження зазначеного питання не проводилося.

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 Узаконення від 18 січня 1887 р. про створення Каспійсько-Чорноморського нафтопроводу. В Узаконенні 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].

Слід зазначити, що при створенні трубопровідного товариства виникали такі ж проблеми, як і сьогодні: визначення квот на перекачку для окремих відправників; встановлення правил їх доступу до трубопроводу; встановлення якості перекачаної нафти.

Вся інформація про роботу першого комерційного трубопроводу підлягала відкритому опублікуванню для того, щоб у майбутньому можна було розробити правила користування трубопроводом.

У 1897 р. було створено друге акціонерне товариство “Товариство Каспійський трубопровід”, статут якого також затверджений імператором.

Правила експлуатації нафтопроводів вперше закріплено у Статуті гірничому Російської імперії в редакції 1893 р. У ньому містився окремий розділ “Про нафтопроводи”, який складався з восьми 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 того, у цей період діяв нафтопровід між Каспійським та Чорним морем, який класифікувався як магістральний.

Дія ст.ст. 608-615 поширювалася на різні трубопроводи (водопроводи, газопроводи тощо), що зводилися для потреб нафтової промисловості.

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

Статут гірничий діяв до 1917 р. Умовно цей історичний період можна назвати етапом розвитку законодавства про трубопровідний транспорт у Російській імперії, зумовлений науково-технічним процесом цього періоду. Саме освоєння нафтових родовищ постало каталізатором побудови магістральних нафтопроводів, що призвело до необхідності відповідного правового регулювання. Так, у 1859 р. було освоєно родовища нафти в Пенсільванії (США), у 1886 р. братами Маннесман

(Німеччина) розроблено технологію виробництва безшовних труб, а у 1928 р. 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 і відомств.

У період з 1947 до 1984 рр. на терені колишнього СРСР відбувалося активне зведення магістральних трубопроводів [7, с. 19–33]. Основний період розвитку трубопровідного транспорту в СРСР припадає 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 й трубопровідного [8, с. 373]. До 1975 р. загальна відстань нафтопроводів і нафтопродуктопроводів становила 50 тис. км [9, с. 3]. Частка трубопровідного транспорту у загальному вантажообігу СРСР з початку інтенсивного зведення магістральних трубопроводів (1960) збільшилася з 2,7 до 18 відсотків у 1980 р., коли було побудовано основні системи магістральних трубопроводів. Це становило більше 2/3 від загального обсягу всього палива, що переміщується всіма видами транспорту [10, с. 5].

Проте відносини з транспортування енергоресурсів трубопроводами не знайшли свого закріплення та оцінки в юридичній науці. Нечисленні дослідження 60-х рр. ХХ ст. мали фрагментарний характер і належали до проблеми правового регулювання організації та діяльності підприємств трубопровідного транспорту, також здебільшого не торкалися правової природи відносин із переміщення енергоресурсів трубопроводами. В умовах жорсткої 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 із переміщення енергоресурсів трубопроводами. Поодинокі для радянської юридичної науки згадування про правовідносини з переміщення енергоресурсів трубопровідним транспортом мають характер припущень про правову природу цих відносин, які на сьогодні не знайшли свого місця в доктрині юридичної науки.

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

Іншим вихідним моментом в плануванні розвитку нафтогазової промисловості була перспектива збільшення запасів природного газу та 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 в роботі всієї 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 забезпечували планово-регуляторні функції органів, що становили єдину систему матеріально-технічного постачання.

Після розпаду СРСР єдина система магістральних трубопроводів стала юридично роз'єднаною по територіях незалежних республік. У зв'язку з цим, відносини з переміщення енергоресурсів трубопровідним транспортом здебільшого обтяжені іноземним елементом, економічним відносинам із постачання енергоре-

сурсів не надано відповідної правової форми, 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 зумовлена значенням цього виду транспорту в забезпеченні національного суверенітету, економічної стабільності України, виконанні першочергових завдань із енергозабезпечення підприємств, громадян, підтримки обороноздатності держави. З іншого – державні органи управління трубопровідним транспортом можуть брати участь в організаційно-господарських відносинах шляхом реалізації своєї господарської компетенції. Такі відносини не є предметом регулювання адміністративного права.

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

Суттєвим кроком на шляху до формування законодавства про трубопровідний транспорт стало прийняття законів України “Про нафту і газ” та “Про природні монополії”.

Слід зазначити, що з багатьох питань трубопровідного транспорту продовжують діяти нормативно-правові акти, видані міністерствами та відомствами СРСР. Передусім це стосується питань проектування, техніки та технології робіт із будівництва та експлуатації трубопроводів. Більшість із них слід переробити та переоформити.

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

Наступний новітній етап розвитку законодавства про трубопровідний транспорт зумовлений необхідністю гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС у сфері енергетики у зв'язку з підписанням асоціації з ЄС. Початком такого періоду слід вказати 2011 р. 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 сьогодення 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 об’єктивний процес. Маючи велику кількість відокремлених підрозділів, спираючись на акціонерну організаційно-правову форму діяльності, на систему участі з 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 завадити інтеграційним процесам у видобувній та транспортній сферах. Так, Б. В. Дерев’янку наводить приклади із російської практики, коли демонополізували Аерофлот, а іноземні компанії та уряди пропонували демонополізувати російські акціонерні товариства “Газпром” і “ЕЭС России” [13, с. 23–24]. Проте вважається, що 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 ст. до 1917 р. На цьому етапі відносини в галузі магістрального трубопровідного транспорту було врегульовано окремим розділом Статуту гірничого Російської імперії; наступний – радянський період розвитку законодавства про трубопровідний транспорт (охоплює час із 1939 до 1991 рр.) 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 до 2010 рр.) характеризується значним кроком у розвитку законодавства про магістральний трубопровідний транспорт у зв'язку з прийняттям Закону України “Про трубопровідний транспорт”; новітній період (з 2011 р. до сьогодення) характеризується модернізацією національного законодавства у сфері магістрального трубопровідного транспорту відповідно до стандартів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дудников С.И. Правовое оформление операций трубопроводного транспорта / С.И. Дудников // Советская юстиция. – 1962. № 24. – С. 17–21.
2. Правовые вопросы газоснабжения / О.Н. Садиков – М. : Госюриздат, 1960. – 188 с.
3. Богоненко В.А. Правовое регулирование доставки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом / В.А. Богоненко. – Новополюцк : ПГУ, 2002. – 112 с.
4. Перчик А.И. Трубопроводное право / А.И. Перчик. – 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. Разработка научных основ и создание системы безопасной и долговременной эксплуатации магистральных нефтепроводов России / К.В. Черняев, Е.С. Васин // Безопасность и надежность трубопроводного транспорта : сб. науч. трудов. – Новополюцк, 2000. – Вып. 1. – 519 с.

8. Материалы XXII съезда КПСС. – М. : Госполитиздат, 1961. – 746 с.
9. *Фриман Р.Э.* Магистральные трубопроводы. Основные сведения / Р.Э. Фриман, С.А. Иванов, П.П. Бородавкин. – М. : Недра, 1976. – 237 с.
10. Щербина Б.Е. Магистральный трубопроводный транспорт на рубеже 80-х годов / Б.Е. Щербина – М. : Недра, 1982. – 246 с.
11. Про трубопровідний транспорт : Закон України від 15 трав. 1996 р. № 192/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. № 29. – Ст. 139 (зі змін. та доп.).
12. Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства від 15 груд. 2010 р. № 2787-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. № 24. – Ст. 170.
13. *Дерев'янку Б. В.* Правове регулювання створення та діяльності промислово-фінансових груп в Україні : монографія / Б.В. Дерев'янку. – Донецьк : ДЮІ, 2006. – 200 с.

Отримано 26.09.2014