

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУБОПРОВІДНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ

У статті з теоретико-правових позицій визначено місце та роль правових норм, що регулюють функціонування трубопроводів, у правовій системі України, сформульовано основні проблеми правового регулювання функціонування трубопровідного транспорту та наведено авторське бачення можливих шляхів їх вирішення.

Ключові слова: трубопровідний транспорт, право, галузь права, законодавство, транспорт.

Постановка проблеми та її актуальність.

Однією з найбільш динамічних галузей економіки України в сучасних умовах є транспортна, включно із такою її складовою, як трубопровідний транспорт. Упродовж кількох останніх років збільшувалася його частка у загальному обсязі транспортування і на сьогодні вона перевищує 23 %. Такий показник дозволив трубопровідному транспорту вийти на перше місце і випередити постійного лідера — залізничний транспорт [1].

Значні обсяги транспортування природних енергоносіїв, в першу чергу газу та нафти, стратегічна важливість надійного забезпечення потреб економіки та населення продуктами транспортування зумовлюють необхідність створення ефективного правового регулювання функціонування трубопровідного транспорту, що сприятиме зміцненню енергетичної безпеки держави.

Аналіз досліджень і публікацій з проблеми.

Понад 30 років тому російські науковці І. Ларін та Є. Володимирів констатували, що правова література ігнорує мовчанням актуальні питання правового регулювання такого перспективного виду транспорту, як трубопровідний [3]. В радянський період предметом досліджень таких вчених, як С. І. Дудніков, О. Н. Садикова, М. А. Тарасова виступали питання, пов'язані насамперед з державним управлінням діяльністю трубопровідного транспорту та правовою природою договорів транспортування речовин і газів трубопроводами. Практично до цього часу картина суттєво не змінилася. Дослідження у галузі трубопровідного транспорту і дотепер носять епізодичний характер. Можна назвати лише декілька робіт з даної проблематики, що були опубліковані за цей період. Проте і вони торкаються переважно проблем нафтопостачання [4]. Серед останніх наукових досліджень питань правового регулювання діяльності трубопровідного транспорту відзначимо роботи російських науковців — О. Г. Закиєвої [5],

С. Л. Ситникова [6], та українських — Е. А. Онацького — «Адміністративно-правові засади діяльності магістрального трубопровідного транспорту» [7] і Л. Д. Руденка — «Щодо визначення магістрального трубопровідного транспорту» [8].

Мета статті. Важливе значення трубопровідного транспорту не лише для економіки України, але і для забезпечення життєдіяльності нашої держави, а також значне відставання нормативно-правової бази цього виду транспорту від його фактичного розвитку і недостатність наукової уваги до даної проблематики зумовлюють необхідність глибокого її опрацювання. В межах цієї статті передбачається вирішення наступних завдань: визначення місця та ролі правових норм, що регулюють функціонування трубопроводів, у правовій системі України; виявлення основних проблем правового регулювання функціонування трубопровідного транспорту та формулювання авторського бачення можливих шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 21 чинного Закону України «Про транспорт» трубопровідний транспорт є складовою єдиної транспортної системи України. Водночас, національне законодавство не містить окремого визначення поняття трубопровідного транспорту, а його розмежування з іншими галузями транспорту здійснюється за ознакою використання у якості засобів переміщення трубопроводів. Головна особливість трубопровідного транспорту полягає у відсутності класичного для інших видів транспорту елемента — рухомого складу, а переміщення продуктів транспортування трубопроводами завжди забезпечується за допомогою спеціальної технологічної системи, статичної стосовно простору, а також технічною особливістю трубопроводів — збігом відправника з перевізником та постачальником.

Мережа магістральних трубопроводів в період існування СРСР створювалася та функціонувала як єдиний господарський комплекс. З розпадом союзної держави основні його елементи збереглися та експлуатуються в незалежних державах, що утворилися на теренах колишнього Союзу РСР.

Довжина трубопроводів загального користування в Україні, із врахуванням побудованих за період незалежності, перевищила 43 тис. км., а обсяг відправлених вантажів — 246 млн.т., в тому числі газу — 174 млн.т., нафти і нафтопродуктів — 68 млн.т., аміаку — 4 млн. т.

Незалежні держави, що утворилися після припинення існування СРСР, мали одну стартову базу — союзне законодавство, але пішли різними шляхами у процесі формування національного законодавства. Відтак, перший спеціалізований Закон «Про магістральний трубопровідний транспорт» був прийнятий у 1995 р. в Республіці Молдова. Згодом аналогічні закони були прийняті Україною (1996 р.), Білоруссю (2002 р.) та Казахстаном (2004 р.), а в 2001 р. Міждержавною асамблеєю держав — учасників СНД був прийнятий текст Модельного (зразкового) закону «Про Трубопровідний транспорт» [2]. В той же час, незважаючи на те, що Росія має найбільшу в Європі й другу в світі довжину газо- та нафтопроводів і відповідні обсяги постачання ними нафти та газу, єдиний федеральний закон про функціонування магістральних трубопроводів до цього часу не прийнятий, їхня діяльність регулюється окремими положеннями низки інших законів та великою кількістю підзаконних нормативних актів.

В Україні до цього часу також залишаються неврегульованими окремі питання функціонування магістральних трубопроводів, промислового трубопровідного транспорту, розподільчих трубопроводів тощо. Певною мірою розвиток законодавства про трубопровідний транспорт стримує і відсутність сучасних наукових досліджень з питань правового забезпечення функціонування останнього. Зокрема, юридична наука дотепер вкрай мало уваги приділяла питанням розроблення загальнотеоретичної характеристики правового регулювання цього виду транспорту, визначення його ролі та місця у правовій системі нашої держави. Проте, розвиток правової системи незалежної України триває, і її сьогодення характеризується тенденцією виникнення нових галузей права відповідно до потреб суспільства, що далеко не завжди обґрунтовано з позицій правової науки. Саме тому в певних науко-

вих роботах виникло таке дивне поняття як «трубопровідне право».

Найбільшим апологетом ідеї існування «трубопровідного права» виступає відомий російський науковець А. І. Перчик. Розглядаючи проблему існування «трубопровідного права», дослідник намагається обґрунтувати її тим, що трубопровідний транспорт об'єктивно є великою і важливою складовою транспортного комплексу. В той же час правові відносини у транспортній сфері регламентуються нормами транспортного права. А оскільки останнє є комплексною галуззю, в складі якої виділяються інститути (або, як вважають деякі дослідники, підгалузі), що відповідають різним видам транспорту, то логічним, на його думку, є і виділення трубопровідного права. Слід зазначити, що навіть виокремлення транспортного права в окрему комплексну галузь і, власне, саме існування комплексних галузей права з наукової точки зору є питаннями, що мають дискусійний характер. Проте, велика кількість науковців (серед них І. В. Булгакова, Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський, О. В. Клепікова та інші) констатують і обґрунтовують у своїх працях наявність транспортного права як галузі, а в багатьох навчальних закладах (наприклад в Київському національному університеті імені Тараса Шевченка) викладається курс навчальної дисципліни «Транспортне право». Тому зосередимось на правовому регулюванні діяльності трубопровідного транспорту як складовій транспортного права України.

Перчик А. І. до предмета трубопровідного права відносить як майнові, так і деякі немайнові відносини, що виникають при проектуванні, створенні, функціонуванні, реконструкції, розвитку та ліквідації магістральних трубопроводів, спрямовані на забезпечення ефективного, надійного та безпечного їх використання [9]. В той же час російським дослідником ігнорується такий класичний критерій виділення галузі права, як специфічний метод правового регулювання. Вивчення проблеми дає підстави стверджувати, що такий метод в «трубопровідному праві» відсутній. Таким чином, правовідносини у сфері функціонування трубопровідного транспорту, які складають «предмет трубопровідного права» практично повністю регулюються нормами та методами цивільного, господарського та адміністративного права. Проте автори названої ідеї відносять такий стан до, так званих, «особливостей» функціонування трубопровідного транспорту.

Слід зазначити, що запропоноване деякими фахівцями, зокрема і вже згаданим

А. І. Перчиком, визначення трубопровідного права як галузі законодавства, що складається з джерел трубопровідного права [10], є неприпустимим і не може серйозно сприйматися з точки зору науки теорії держави і права, адже теза про те, що право і законодавство — поняття тісно пов'язані, але не тотожні (якщо перше виявляє собою сукупність норм права, то друге – сукупність нормативних актів [11]) являється аксіомою, що не є предметом дискусії та не потребує доведення. Отже, при формулюванні наведеного визначення вочевидь має місце підміна понять «право» і «законодавство».

Існування «трубопровідного права» не знаходить підтримки і серед вітчизняних науковців. Не поділяють ідею існування такої галузі як складової транспортного права і вже названі дослідники І. В. Булгакова, О. В. Клепікова [12], М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишневецька [13], Е. Ф. Демський, В. К. Гіжевський [14] та ін. А такі аргументи прибічників виділення «трубопровідного права» в якості підгалузі транспортного права, як зручність, відсутність на даний час законодавчого регулювання окремих відносин транспортування енергоносіїв з використанням трубопроводів та інші подібні, знаходяться поза межами правової науки і не можуть бути підставою для виділення окремої галузі (підгалузі) «трубопровідного права».

Саме відсутність самостійного предмета і метода правового регулювання функціонування трубопровідного транспорту, врегулювання правовідносин, що виникають в процесі діяльності останнього нормами інших базових галузей права, насамперед, цивільного, господарського, адміністративного, на думку автора, не дозволяють виділити правове регулювання трубопровідного транспорту в окрему підгалузь транспортного права в класичному розумінні поділу права на галузі. Автор вважає, що мова може вестися лише або про доцільність включення законодавства з питань функціонування трубопровідного транспорту (тобто законодавчого регулювання відносин, пов'язаних з доставкою продуктів транспортування магістральним трубопровідним транспортом) до системи транспортного законодавства, або про існування інституту права трубопровідного транспорту в межах транспортного права як галузі. І якщо перший варіант є більш прийнятним з теоретико-правових позицій, другий є дискусійним та потребує глибокого теоретичного опрацювання не лише правового регулювання трубопровідного транспорту, а і поняття, системи та структури транспортного права у цілому. При цьому необхідно також акцентувати увагу на тому, що експлуатація

міських газо-, водо-, теплопровідних та каналізаційних мереж (які відносяться до промислових трубопроводів), на думку автора, взагалі не може бути включена до предмету транспортного права.

Зважаючи на важливість надійного забезпечення економіки України енергоносіями, насамперед з використанням трубопроводів, а також нагальну необхідність пошуку варіантів диверсифікації постачання енергоносіїв (у першу чергу газу) багато в чому зумовлену недружньою до України політикою в цій галузі Російської Федерації, як основного постачальника газу до нашої держави, яку Прем'єр-Міністр України А. П. Яценюк на засіданні Уряду назвав «енергетичною агресією», зростає необхідність як подальшого технічного удосконалення діяльності трубопровідного транспорту, так і її правового регулювання. При цьому необхідним, на наш погляд, є поєднання захисту національних інтересів із врахуванням закордонного досвіду.

З точки зору системи правового регулювання трубопровідного транспорту, країни, в яких функціонує цей транспорт, умовно можна поділити на три групи :

- країни, де діють спеціальні закони про трубопровідний транспорт (Молдова, Україна, Білорусь, Велика Британія, Швейцарія, Польща, США, Канада);
- країни, у яких діють закони про природні монополії, до яких віднесено магістральний трубопровідний транспорт (Узбекистан, Казахстан);
- країни, де закони про нафту і газ, або про енергетику, містять спеціальні розділи, присвячені магістральному трубопровідному транспорту (закони про нафту і газ в Казахстані, Киргизії, Болівії, Ірані та про енергоресурси в Азербайджані, Киргизії, Італії, Угорщині).

В Європейському Союзі діяльність магістральних трубопроводів регулюється в межах правової регламентації енергетичної сфери у цілому. Основні положення такої політики викладені в Програмі створення єдиного енергетичного ринку (1988 р), Першій газовій директиві (1988 р.), Другій газовій директиві (2003 р.), Європейській стратегії сталої, конкурентної та безпечної енергетики, прийнятій у 2006 році [15].

Висновки. Удосконалення законодавства про трубопровідний транспорт в Україні може мати альтернативні напрямки — бути повністю віднесеним до транспортного законодавства або ж до законодавства з питань енергетичної сфери. На думку автора, другий варіант є найбільш прийнятним.

ятним для України, оскільки вилучення правового регулювання функціонування трубопровідного транспорту з системи транспортного права та включення відповідних нормативно-правових актів до законодавства з питань енергетики, дозволить здійснити якісну переробку нормативно-правової бази функціонування трубопровідного транспорту, ліквідувати непрозорість правового регулювання цієї сфери та створити нормативну основу енергетичної безпеки держави у цілому.

При цьому реформування національного законодавства з питань функціонування трубопровідного транспорту повинно бути спрямовано на удосконалення:

- прозорості функціонування трубопровідного транспорту та державного управління у цій сфері;
- податкової політики, основною метою якої має бути стимуляція збільшення обсягів товарно-транспортної роботи в умовах загострення конкуренції на ринку надання послуг з транзиту енергоносіїв;
- тарифної та інвестиційної політики, яка б забезпечувала необхідний інвестиційний ресурс, а також конкурентноспроможність газо- та нафто-транспортних маршрутів;
- умов експлуатації та охорони магістральних трубопроводів;
- національних норм будівництва та експлуатації магістральних трубопроводів, що передбачає розроблення сучасних нормативно-технічних документів відповідно до вимог міжнародних стандартів;
- нормативно-правового регулювання функціонування ринків природного газу та нафти.

Література

1. Шульженко Ф. П., Гайдулін О. О., Кундрік Р. С. Транспортне право: Навч. посібник – К.: КНЕУ, 2005. – 190 с.
2. Перчик А. И. Трубопроводное право. – М.: Нефть и газ, 2002. – 366 с. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.Lider.ru/detail/book38271/html/>
3. Ларин И. Г. Правовой режим имущества трубопроводного транспорта // «Правовые аспекты совершенствования хозяйственного механизма». Сб. статей. – М.: Изд. ИГ и ПАН СССР, 1979.

4. Перчик И. Г. Цитов. праця.

5. Закиева О. Г. Правовое регулирование отношений в сфере транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.disserscat.com/content/>

6. Ситников С. Л. Гражданско-правовое регулирование транспортировки нефти посредством системы нефтепроводов: актуальные проблемы соотношения вещно-правовых и обязательственно-правовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.disserscat.com/content/>

7. Онацький Е. А. Адміністративно-правові засади діяльності магістрального трубопровідного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2010. – 23 с.

8. Руденко Л. Д. Щодо визначення магістрального трубопровідного транспорту // Правничий часопис Донецького університету. – 2011. – № 1. – С. 62 - 67. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/artide/2771>

9. Перчик И. Г. Трубопроводное право: научное направление, учебная дисциплина, подотрасль транспортного права // Транспортное право. – М.: Юрист, 2005. – С. 37-41.

10. Перчик И. Г. Цитов. робота. – С. 40.

11. Егизаров В. А. Транспортное право. Учебное пособие. – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. – С. 30.

12. Булгакова И. В. Клепикова О. В. Транспортне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юр. спец. вищ. навч. закл. – К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. – 536 с.

13. Транспортне право України: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / М. Л. Шелухін, О. І. Антонюк, В. О. Вишневецька та ін.; за ред. М. Л. Шелухіна. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2008. – 896 с.

14. Транспортне право України: Навч. посіб. / Демський Е. Ф., Іжевський В. К. та ін.; за заг. ред. В. К. Іжевського, Е. Ф. Демського. – К.: Атіка, 2008. – 292 с.

15. Онацький Е. А. Цитов. праця. – С. 12.

Е. В. Довженко

Теоретико-правовая характеристика правового регулирования трубопроводного транспорта в Украине.

В статье содержится общетеоретическое исследование места и роли правовых норм, регулирующих функционирование трубопроводного транспорта, в правовой системе Украины. В процессе исследования автор определяет основные проблемы правовой регламентации данного вида транспорта, а также формулирует предложения по решению выявленных проблем и дальнейшему развитию законодательства о трубопроводном транспорте в Украине.

Ключевые слова: трубопроводный транспорт, право, отрасль права, законодательство, транспорт.

E. Dovzhenko

Theoretically legal characteristic of legal regulation of the pipeline service in Ukraine.

Great importance of pipeline service determined by its significance not only for Ukrainian economy but also to ensure its existence as a whole, a vast lag of the legal framework of this kind of transport from the actual level of its development, as well as the lack of scientific attention to these problems necessitated their in-depth research. This article provides a general theoretical study of the role and place of the rules governing the operation of pipelines in the legal system of Ukraine. The author states the basic problems of legal regulation of pipelines and offers possible solutions. The main directions of further development of legislation on pipeline transport, according to the author, are as follows: elimination of pipeline transport regulations from transport regulations and its integration into the system of legal acts on energy, taking into account the relevant European experience, ensuring transparency of pipeline transport and public management in this area, as well as Ukraine's energy security.

Key words: pipeline transport, law, branch of law, regulations, transport.