

УДК 347

**ЗАКОНЫ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ  
ПО ДОСТАВКЕ ГАЗА МАГИСТРАЛЬНЫМИ ТРУБОПРОВОДАМИ***канд. юрид. наук В.А. БОГОНЕНКО*

*Рассматриваются вопросы правового регулирования отношений по доставке природного газа, нефтяного (попутного) газа. Основное внимание уделено законам Республики Беларусь "Об основах транспортной деятельности", "О магистральном трубопроводном транспорте". Дается характеристика основных положений данных законов, а также тех положений Закона Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте", которые направлены на регулирование отношений по доставке продукции, в том числе газа, магистральными трубопроводами.*

*Дается общий обзор иностранного законодательства, регулирующего отношения в области добычи газа, доставки его магистральными трубопроводами.*

В системе источников романо-германского права исследователи традиционно отмечают особую значимость закона [1, с. 269]. Закон рассматривается в качестве лучшего способа установления норм права [2, с. 113]. Именно с помощью закона, наиболее удобного в применении, законодательная власть могла создавать новые рамки поведения и регулировать различные сферы общественных отношений [3, с. 101]. На значение и силу закона применительно к гражданскому праву указывал основоположник российской цивилистики, русского гражданского права Д.И. Мейер [4, с. 49].

Отношения по доставке газа магистральными трубопроводами и подаче его потребителям с момента создания газовой отрасли, системы магистральных газопроводов в СССР, а затем и в суверенных республиках, в частности, в Республике Беларусь регулировались специальными правилами, среди которых основное место занимали технические правила и нормы. Однако данные правила в большей степени обеспечивали выполнение планово-регулирующих функций органов, составлявших единую или общегосударственную систему материально-технического снабжения.

До 1961 г. нормативных правовых актов о доставке газа по магистральным трубопроводам вообще не было, и только 31 июля 1961 г. Госарбитраж при Совете Министров СССР по поручению правительства СССР утвердил Правила подачи газа магистральным газопроводам потребителям [5, с. 135]. В БССР 25 марта 1963 г. Госарбитраж при Совете Министров БССР утвердил Правила подачи природного газа потребителям на территории БССР. Одним из последних документов подобной направленности оказались Правила подачи газа магистральным газопроводом потребителям от 25 сентября 1986 г. № 136. Вопросы технического обеспечения деятельности магистральных газопроводов регламентировались Правилами технической эксплуатации магистральных газопроводов, последние из которых были утверждены Министерством газовой промышленности СССР 22 марта 1988 г. Перечень нормативных документов, используемых в газовой отрасли, системе магистральных газопроводов, к этому времени составил 144 наименования [6].

Уже в первых исследованиях по вопросам правового регулирования деятельности трубопроводного транспорта, в том числе магистральных газопроводов, указывалось на несоответствие применяемой формы правового регулирования содержанию регулируемых отношений [7, с. 5]. Адекватной гражданско-правовой формы, которая могла бы обеспечить правовое регулирование отношений по доставке газа на уровне закона, не было при всем том, что с начала 60-х годов прошлого века в СССР интенсивно развивалась новая отрасль экономики - трубопроводная, в которую спустя десятилетия входили магистральные трубопроводы общей протяженностью 110 тыс. км [8, с. 23]. О значении магистральных газопроводов в целом для мировой экономики говорят следующие данные: к этому времени суммарная протяженность магистральных газопроводов, проложенных в различных странах мира, составила 1,1 млн. км [9, с. 8]. И если отношения с участием других видов транспорта после долгих научных дискуссий обрели устойчивую гражданско-правовую форму посредством закрепления специальных норм о перевозке в гражданских кодексах республик СССР [10, с. 147], то в ст. 3 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (1962 г.) содержалась лишь общая ссылка на то, что гражданское законодательство Союза ССР регулирует отношения с участием международного, морского, речного, воздушного, трубопроводного транспорта [11]. Отказ от идеи принятия Транспортного кодекса СССР, в котором, как предполагалось, должны были быть и нормы о трубопроводном транспорте, тем не менее не привел к принятию другой, альтернативной формы - Основ транспортного законодательства СССР [12, с. 16]. Вместе с тем, в конце 80-х годов XX в. был разработан проект Закона СССР "О магистральном

трубопроводном транспорте", действие которого предполагалось распространить и на магистральные трубопроводы, предназначенные для перемещения природного, нефтяного (попутного), искусственных углеводородных газов, сжиженных углеводородных газов, однако этот закон принят не был. В 1992 г. Советом корпорации "Роснефтегаз" был представлен для рассмотрения проект Закона Российской Федерации "О нефти и газе", разработанный во Всероссийском научно-исследовательском институте организации, управления и экономики нефтегазовой промышленности (ВНИИОЭНИГ) [13]. В основу концепции данного законопроекта были положены представления о целостности отношений в области пользования нефте- и газодобывающими недрами. Отсюда происходит и один из ключевых, наиболее часто используемых в российском законопроекте терминов "нефтегазодобывающие недра". Подобный подход в своей основе сродни подходу законодателя тех стран, где добываются и нефть, и газ. Например, в Туркменистане действует Закон "Об углеводородных ресурсах», в Канаде - Закон "Об охране нефти и газа", в Перу принят Кодекс об окружающей среде и природных ресурсах. Аналогичные по направленности правового регулирования нормативные правовые акты приняты в Колумбии, Венесуэле, Аргентине, Ираке и других странах.

Отличительной чертой российского законопроекта стало стремление его разработчиков обеспечить правовое регулирование, с одной стороны, отношений, связанных с использованием нефтеносными и газодобывающими недрами, а с другой, - отношений по организации и обеспечению деятельности материального трубопроводного транспорта, в частности, магистральных газопроводов. Такая позиция разработчиков вызвала справедливые возражения оппонентов, что в конечном итоге не позволило принять соответствующий закон. Одним из последствий стала разработка более узкого по направленности Закона Российской Федерации "О магистральном трубопроводном транспорте".

Проблема выбора подходов и принципов правового регулирования рассматриваемых отношений в области недропользования и деятельности трубопроводного транспорта, как правило, отсутствует в тех странах, где добывается только нефть или только газ. Но остается более узкая проблема: регулировать ли отдельными законами отношения недропользования и отношения по организации и деятельности трубопроводного транспорта? Так, в Великобритании отношения по пользованию газодобывающими недрами регулируются Законом "О газе", а отношения по строительству и эксплуатации магистральных трубопроводов Законом "О трубопроводном транспорте".

Для стран, которые по форме государственно-территориального устройства относятся к федеративным, важным является вопрос разграничения законодательной компетенции в области недропользования и управления трубопроводной отраслью. В ряде стран общие вопросы законодательной компетенции в данной области закреплены на уровне конституции. Так, в соответствии со ст. 74 Конституции Германии к сфере конкурирующей законодательной компетенции земель относятся горное дело и энергетическое хозяйство. Земли Германии обладают правом принимать законы в сфере недропользования и энергетики «лишь тогда и поскольку, когда и поскольку Федерация не использует своих прав законодательства (ст. 72 Конституции Германии) [14, с. 192]. В странах, где нефть и газ являются основой экспорта и основным источником пополнения доходной части государственного бюджета, общие положения, касающиеся недропользования, также закреплены в конституции. Например, согласно ст. 27 Конституции Мексики правительство может уступить разработку полезных ископаемых, кроме нефти и газа, в виде концессии частным лицам на условиях, установленных специальными законами [15, с. 427].

По темпам правовых преобразований Республика Беларусь опережает большинство республик СНГ и Балтии [15, с. 66]. Не является исключением и область правового регулирования топливно-энергетических ресурсов, деятельности трубопроводного транспорта.

Закон Республики Беларусь "Об основах транспортной деятельности" (1998 г.) [16] распространяется на отношения, возникающие при осуществлении любой транспортной деятельности. Поскольку магистральные газопроводы входят в систему трубопроводного транспорта, на них распространяются общие положения данного закона.

С точки зрения существа и квалифицирующих признаков транспортной деятельности, которые закреплены в ст. 3 Закона "Об основах транспортной деятельности", для системы магистральных газопроводов определяющим будет указание на такой признак, как "совокупность организационных и технологических операций по перемещению грузов...", т.к. из всех видов транспорта наиболее технологичным является транспорт трубопроводный.

Содержание принципов транспортной деятельности, перечисленных в ст. 4 закона применительно к системе магистральных газопроводов, отличается по своему юридическому положению от общезаданного содержания. Принцип равенства субъектов транспортной деятельности испытывает сильное влияние иностранного элемента, поскольку газ поступает из мест его добычи в Российской Федерации по газотранспортной системе Российского акционерного общества "Газпром", доступ к которой независимых организаций (производители, поставщики, потребители газа) регламентирован законодательством

Российской Федерации. Влиянию иностранного элемента в значительной степени подвержены и такие принципы транспортной деятельности, как принцип государственного регулирования и управления, принцип сочетания интересов государства с интересами субъектов транспортной деятельности и их взаимной ответственности, а также принцип соответствия нормам международного права.

Функции производителя транспортных услуг применительно к ст. 5 Закона "Об основах транспортной деятельности" (субъекты транспортной деятельности) выполняет ОАО "Белтрансгаз", преобразованное из Республиканского унитарного предприятия по транспортировке и поставке газа "Белтрансгаз". В сфере отношений по доставке газа магистральными трубопроводами интересы Республики Беларусь представляют уполномоченные органы государственного управления: Министерство экономики, Министерство энергетики, которому подведомственны концерн "Белэнерго", ОАО "Белтрансгаз", "Белтопгаз".

Объектом транспортной деятельности (ст. 6 закона) являются магистральные и распределительные трубопроводы, по которым осуществляется доставка газа, а также объекты, перечисленные в ст. 4 Закона Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте" [17], среди которых, например, подземные хранилища газа, газораспределительные и газоприменительные станции, здания и сооружения служб эксплуатации и др. Вместе с тем, применительно к отношениям газоснабжения, основным правовым регулятором которых является Закон Республики Беларусь "О газоснабжении" [18], данный закон раскрывает понятие субъектов и объектов отношений в области газоснабжения.

В ст. 7 Закона "Об основах транспортной деятельности" содержатся основные права и обязанности производителей транспортных работ и услуг, общие для транспортной отрасли Республики Беларусь. Права и обязанности применительно к трубопроводному транспорту, в том числе магистральным и распределительным трубопроводам, нашли свое дальнейшее развитие и закрепление в Законах Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте" и "О газоснабжении". Так, в ст. 7 Закона "Об основах транспортной деятельности" закреплено право производителя услуг отказаться от выполнения транспортных работ и услуг при нарушении потребителем транспортных работ и услуг существенных условий договора. Статья 27 Закона "О магистральном трубопроводном транспорте" значительно расширяет перечень случаев, когда возможен отказ от оказания транспортных услуг производителями этих услуг.

Закон "Об основах транспортной деятельности" (ст. 8) закрепляет основные права и обязанности потребителей транспортных работ и услуг. Однако в силу того, что услуги по доставке газа магистральными и распределительными трубопроводами Законом Республики Беларусь "О естественных монополиях" (ст. 3) отнесены к сфере деятельности субъектов естественных монополий, то право потребителей транспортных работ и услуг, закрепленное в ст. 8 Закона "Об основах транспортной деятельности", свободно выбирать производителей транспортных работ и услуг в соответствии с актами законодательства Республики Беларусь неприменимо к отношениям по доставке газа магистральными трубопроводами. Право же потребителя транспортных работ и услуг отказаться от этих работ и услуг при нарушении их производителем существенных условий договора (ст. 8) формально-юридически применимо для отношений по доставке газа магистральными трубопроводами, но неприменимо с точки зрения экономической целесообразности.

Общие начала государственного регулирования и управления транспортной деятельностью закреплены в ст. 10 и 11 Закона "Об основах транспортной деятельности". Положения, непосредственно обеспечивающие государственное регулирование и управление в сфере магистрального трубопроводного транспорта, содержатся в гл. 2 Закона Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте", а также в ст. 12 Закона Республики Беларусь "О газоснабжении". Принципы и методы государственного регулирования деятельности производителя услуг по доставке газа магистральными трубопроводами закреплены в гл. 3 Закона Республики Беларусь "О естественных монополиях".

Закон "Об основах транспортной деятельности" содержит также нормы, обеспечивающие организацию транспортной деятельности и саму транспортную деятельность, нормы об ответственности по обязательствам, вытекающим из транспортной деятельности. Отдельная глава (гл. 6) посвящена международной транспортной деятельности.

Отношения в области магистрального трубопроводного транспорта, используемого для доставки нефти, природного газа, нефтяного (попутного) газа, других жидких и газообразных углеводородов, нефтепродуктов, регулируются Законом Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте" от 9 января 2002 г.

Структурно закон включает в себя преамбулу, десять глав и сорок одну статью. Изначально разработчики закона исходили из положения о высокой потенциальной опасности трубопроводного транспорта [19]. Данная позиция во многом определила концепцию закона и его содержание. Хотя формально нормы, направленные на обеспечение безопасности магистральных трубопроводов, включены в отдельную главу (гл. 4), они так или иначе присутствуют во всех главах закона и в большинстве его статей

(ст. 6, 8, 10, 12, 13, 15 и т.д.). Нормы, призванные обеспечить регулирование отношений по доставке нефти, природного, нефтяного газа, других углеводородов, нефтепродуктов, содержатся лишь в трех статьях (ст. 27, 28, 29), что вряд ли достаточно для регулирования сложного и объемного по содержанию гражданско-правового обязательства.

В ст. 1 закона даются основные понятия и их определения. Из используемых в ст. 1 понятий нецелесообразным следует признать и использование для обозначения деятельности по перемещению магистральными трубопроводами продукции понятия "транспортировка". В.А. Егиазаров совершенно справедливо указывает на то, что "применяемые в законодательстве понятия "транспортировка грузов" и "перевозка грузов" безусловно не идентичны, т.к. означают различные формы перемещения грузов (продукции, товаров)... Перевозкой считается такая перевозка грузов, которая осуществляется в соответствии с положениями гл. 40 ГК РФ, т. е. с обязательным заключением договора перевозки и соблюдением всех правил, установленных на том виде транспорта, на котором осуществляется эта перевозка [20]. Здесь следует учесть, что в начале 60-х годов XX в. законодатель не включил в состав правоотношений по перевозке правоотношения по перемещению грузов трубопроводным транспортом, формально-юридически это проявилось в структуре гражданских кодексов республик СССР, а много позднее, уже в Республике Беларусь - включением в Гражданских кодекс главы 26<sup>1</sup> "Снабжение энергетическими и другими ресурсами" (Закон от 3 марта 1994 г.). Таким образом, высказанное в свое время мнение о том, что "... договоры на перекачку продукции по трубопроводу должны быть отнесены к числу договоров перевозки, ибо они оформляют процесс транспорта продукции, а по своим основным правовым условиям близки к перевозочным договорам..." [5].

Необходимо отметить, что для обозначения правоотношений по перемещению нефти, природного нефтяного газа, иных углеводородов, нефтепродуктов трубопроводным транспортом в качестве ключевого термина следует использовать термин "доставка". Этот термин не употребляется в Гражданском кодексе Республики Беларусь по отношению к какому-то отдельному обязательству, но применяется в положениях о купле-продаже, поставке, перевозке, транспортной экспедиции, когда доставка равнозначна перемещению груза (товара), а необходимость в доставке определяется обязанностью передать груз (товар).

Тема исследования не охватывает вопросы государственного управления в области магистрального трубопроводного транспорта, организации и обеспечения деятельности магистрального трубопроводного транспорта, обеспечения безопасности магистральных трубопроводов, их проектирования, строительства. Поэтому для целей исследования вопросов правового регулирования доставки газа магистральными трубопроводами интересным будет общий анализ ст. 27, 28 и 29 Закона "О магистральном трубопроводном транспорте".

Статьи 27, 28 и 29 - единственные в законе, содержащие нормы, направленные на регулирование отношений по доставке продукции, в том числе газа, по магистральным трубопроводам. Незначительность технико-юридических форм, содержащих такие нормы (отсутствуют специальные главы и статьи), предопределяет смешанный характер ст. 27 - 29. Так, права и обязанности стороны, оказывающей услуги по доставке продукции магистральными трубопроводами (оператор), не закреплены в одной специально посвященной этому статье, а разбросаны по ст. 27 и 28. В ст. 28 ("Условия транспортировки продукции магистральными трубопроводами") в действительности содержатся нормы, определяющие не условия договора, опосредующего доставку продукции магистральными трубопроводами, как юридического факта, а содержание гражданско-правового обязательства по доставке продукции магистральными трубопроводами.

В ст. 27 - 29 Закона "О магистральном трубопроводном транспорте" имеются также и определенные дефекты построения правовых норм. Так, в ст. 27 перечислены случаи, когда "оператор вправе отказать поставщикам продукции в ее транспортировке...". Среди таких случаев - "отсутствие сертификации на транспортируемую продукцию и документов, подтверждающих право собственности на нее, либо на ином законном основании". Здесь вместо "... либо на ином законном основании" следовало указать "...либо титульное владение", имея в виду, что перечисление всех случаев оканчивается указанием на "иные случаи, предусмотренные законодательством Республики Беларусь".

В законе также присутствуют нормы, наличие которых в нем мало оправдано. Более того, эти нормы ставят под сомнение принцип равенства участников гражданских отношений, закрепленный в ст. 2 Гражданского кодекса Республики Беларусь. В частности, в ст. 28 указаны случаи, когда стороны, оказывающие услуги по подготовке продукции (оператор), вправе в одностороннем порядке расторгнуть договор, в том числе "... при нарушении поставщиком продукции условий договора...". Здесь следовало бы сузить диапазон применимости указанной нормы, указав на возможность расторжения договора в одностороннем порядке при нарушении поставщиком продукции существенных условий договора.

В соответствии со ст.28 закона "поставщики продукции и потребители продукции, операторы несут ответственность за соблюдение обязательств, установленных договорами на услуги по транспортировке продукции, в соответствии с законодательством Республики Беларусь". В действительности за "соблюдение" или правильнее за "исполнение" обязательства (терминология обязательственного права) ответственность наступить не может, т.к. обязательство исполнено и тем самым реализован юридический интерес сторон в договоре. Ответственность наступает за "нарушение обязательств", за "неисполнение обязательства" или за "ненадлежащее исполнение обязательства" (гл. 25 ГК Республики Беларусь).

Несмотря на отдельные недостатки Закон Республики Беларусь "О магистральном трубопроводном транспорте" позволяет обеспечить минимально необходимый уровень правового регулирования отношений по доставке продукции, в том числе газа магистральными трубопроводами. В дальнейшем же в данный закон могут быть внесены изменения и дополнения, которые позволят поднять качество правового регулирования рассматриваемых отношений на более высокий уровень.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть. Учеб. для юридических вузов. - М.: Зерцало, 2001. - 560 с.
2. Давид Р. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. и вступит, ст. В.А. Туманова. - М.: Прогресс, 1988. - 496 с.
3. Егоров А.В. Основы сравнительного правоведения: Учеб, пособие для студентов специальности Г.09.01. - Новополоцк: ПГУ, 1999. - 276 с.
4. Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2-х ч. Ч. 1. Изд. 8-е, испр. и доп. - М.: Статут, 1997. - 290 с.
5. Садиков Н. Правовое регулирование трубопроводного транспорта в СССР // Известия вузов. Правоведение. - 1962. - С. 134 - 138.
6. Правила технической эксплуатации магистральных газопроводов. - М.: Недра, 1989. - 142 с.
7. Дудников С.И. Правовое регулирование трубопроводного транспорта СССР. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ростовский государственный университет. - Ростов-на-Дону, 1964. - 18 с.
8. Фриман Р.Э., Иванов С.А., Бородавкин П.П. Магистральные трубопроводы. Основные сведения. - М.: Недра, 1976.-160 с.
9. Трубопроводный транспорт. Итоги науки и техники. Т. 4. - М., 1972. - 108 с.
10. Гордон М.В. Лекции по советскому гражданскому праву. Ч. 2. - Харьков: Изд-во Харьковского ун-та, 1960. - 346 с.
11. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. - М.: Юрид. лит., 1983. - 352 с.
12. Романович А.Н. Транспортные правоотношения. - Мн.: Университетское, 1984. - 126 с.
13. "О нефти и газе". Закон Российской Федерации. Проект "Роснефтегаз", 1992. - 61 с.
14. Конституции буржуазных государств: Учеб, пособие / Сост. В.В. Маклаков. - М.: Юрид. лит., 1982. - 408 с.
15. Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник / Отв. ред. докор юрид. наук проф. А.Я. Сухарев. - 2-е изд., изм. и доп. - М.: НОРМА, 2001. - 840 с.
16. "Об основах транспортной деятельности". Закон Республики Беларусь. / Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. - № 20. - 1998.
17. "О магистральном трубопроводном транспорте". Закон Республики Беларусь. / Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - № 9. - 2002.
18. "О газоснабжении". Закон Республики Беларусь. / Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. - № 8. - 2003.
19. Белорусова Н., Липский В., Галковский В., Шостик И. Закон о трубопроводном транспорте / Промышленная безопасность. - 2001. - № 2 - С. 36.
20. Егизаров В.А. Понятия "транспортирование грузов" и "перевозки грузов" в российском законодательстве // Право и экономика. - 1999. - № 11. - С. 89.