Васильев Евгений Валерьевич. Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России: проблемы совершенствования на современном этапе: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.14 / Васильев Евгений Валерьевич;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»], 2018.- 178 с.

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования обусловлена и такими аргументами как не вполне релевантное с позиций административно-правовой науки формирование категориального аппарата в сфере нефтегазовой отрасли; необходимостью

2 См.: Ястребов О.А., Васильев Е.В. Эволюция правового регулирования нефтегазового комплекса (отрасли) в  
России// Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы Всероссийской  
научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 4  
апреля 2015 г. – Москва: РУДН, 2015. – C. 169 – 188.

3 Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 N 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до  
2030 года»// "Собрание законодательства РФ", 30.11.2009, N 48, ст. 5836

совершенствования контрольно-надзорных функций за деятельностью

саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства; потребностью в теоретическом обосновании административно-правовой природы соглашения о разделе продукции как формы государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе.

Очевидно, что рассматриваемые в работе вопросы определяются

необходимостью конкретизации субъектов управления в исследуемой сфере, определения специфики делегирования полномочий в отдельных составляющих нефтегазового комплекса, а также необходимостью защиты прав и законных интересов граждан и организаций при осуществлении деятельности в нефтегазовом комплексе.

**Степень** **научной** **разработанности** **проблемы.** Обзор затронутой

проблематики правового регулирования нефтегазового комплекса позволяет констатировать достаточное количество работ, затрагивающих правовую специфику нефтегазовой отрасли. Более двухсот диссертационных исследований, посвященных экономическим проблемам нефтегазового комплекса было защищено за последние двадцать лет.

Некоторые политические аспекты взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации и нефтегазового бизнеса были исследованы А.И. Шведом4 (2014).

Следует обратить внимание на то, что в 2000 г, более пятнадцати лет назад, Э.П.  
Андрюхиной была защищена диссертация, посвященная административно-  
правовому регулированию нефтегазового комплекса5, в которой автор  
последовательно, в реалиях начала двадцать первого столетия, рассматривала  
вопросы компетенции различных органов исполнительной власти в сфере  
нефтегазового комплекса, а также особенности воздействия органов исполнительной  
власти на деятельность хозяйствующих субъектов в этой сфере. В этот же период  
(1999 – 2000 гг.) в Тюмени И.А. Парфеновым и С.А. Савченко были защищены  
диссертации, посвященные некоторым информационным проблемам управления в  
нефтегазовом комплексе6. В 2004 г. Т.А. Черина исследовала административно-  
правовое регулирование в сфере добычи и реализации нефти и нефтепродуктов как  
составляющего элемента нефтегазового комплекса7.

Правовым аспектам транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам были посвящены работы Д.Д. Логофет (2005), О.Г. Закиевой (2006), М.В. Саудаханова (2007), С.Л. Ситникова (2007), К.В.Корепанова (2016)8.

4 Швед А.И. Политическое взаимодействие федеральных органов исполнительной власти РФ и нефтегазового  
бизнеса в 2004-2012 гг. Автореф дисс …к.полит. н., М., 2014.

5 Андрюхина Э. П. Административно-правовое регулирование нефтегазового комплекса Российской  
Федерации: дисс. ... к.ю.н.-Москва, 2000. - 197 c.

6 Парфенов, И. А. Управление холдингом в нефтегазовом комплексе: Правовой

аспект: Автореф. дисс. …к.ю.н. -Тюмень,1999. -22 с.; Савченко С. А. Юридические аспекты управления правовой работой на предприятиях нефтегазового комплекса (На примере Тюменской области): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.13: Тюмень, 2000 196 c.

7 Черина Т.А. Административно-правовое регулирование в сфере добычи и реализации нефти и  
нефтепродуктов в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14: Москва, 2004 178 c.

8 Логофет Д. Д. Договор транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам: дисс ... к.ю.н.: 12.00.03. -  
Москва, 2005. - 168 с.; Закиева О.Г. Правовое регулирование отношений в сфере транспортировки нефти по  
магистральным нефтепроводам: дисс ... к.ю.н.: 12.00.03. Екатеринбург, 2006.; Саудаханов М.В. Гражданско-

Несомненный вклад в раскрытие тематики по административно-правовому  
регулированию процессов нефтегазовой отрасли внесла диссертация А.В.  
Липинского (2012), посвященная исследованию недропользования как объекта  
государственного регулирования и выявлению его характерных свойств, а также  
основному инструменту административно-правового регулирования

недропользования, которым является государственная система лицензирования пользования недрами9.

Уголовно-правовым аспектам, связанным с нефтегазовым комплексом, посвящены работы О.Г. Благова10(2009), А.И.Федора11 (2001), А.В. Мажникова12 (2008), С.А. Лысенко13 (2011), С.А. Константинова14(2005), Д.Б. Пельке15 (2008). А.С. Булатецкого (2015) и др.

Юридические составляющие управления холдингом и правовой работой в нефтегазовом комплексе составили основное содержание диссертационных исследований И.А. Парфенова16 и С.А. Савченко17. Правовые аспекты использования и охраны недр были исследованы в 2010 г. Р.В. Агеевым18.

Вопросам гражданско-правового регулирования отношений, возникающих в результате аварийных разливов нефти посвящена диссертация Е.М. Михайленко19 (2005). Рассмотрению различных, ассоциированных с нефтегазовым комплексом, аспектов обеспечения энергетической и промышленной безопасности посвящены исследования Т.А. Василевич20 (2008), С.А. Коврижкина (2006)21, Ю.Д.

правовая природа договора транспортировки нефти по магистральным нефтепроводам: дисс ... к.ю.н.: 12.00.03.  
- Москва, 2007. – 184 с.; Ситников С. Л. Гражданско-правовое регулирование транспортировки нефти  
посредством системы нефтепроводов: актуальные проблемы соотношения вещно-правовых и

обязательственно-правовых отношений: дисс ... к.ю.н.: 12.00.03 Москва, 2007. - 225 с.; Корепанов К. В. Правовое регулирование транспортировки нефти и газа по магистральным трубопроводам: дисс ... к.ю.н.: 12.00.07, М., 2016

9 Липинский, А. В. Административно-правовое и финансово-правовое регулирование предпринимательской  
деятельности в нефтегазовой промышленности России: автореферат дис. ... канд. юрид. наук -М., 2012. -24 с.

10 Благов Олег Геннадьевич. Предупреждение преступлений, совершаемых в нефтегазовом комплексе: дис. ...  
канд. юрид. наук. - Москва, 2009. - 211 с.

11 Федор А. И. Особенности доказывания при расследовании пожаров и взрывов на объектах нефтегазового  
комплекса: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09: Москва, 2001 170 c.

12 Мажников А. В. Предупреждение экономических преступлений, совершаемых в нефтегазовом комплексе:  
дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2008. - 168 с.

13 Лысенко, С. А. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений против собственности в  
нефтегазовом комплексе: дис. ... канд. юрид. наук. - Тюмень, 2011. - 248 с.:

14 Константинов С. А. Предупреждение преступлений экономической направленности, совершаемых при  
транспортировке нефти и нефтепродуктов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 Москва, 2005 181 с. РГБ ОД,  
61:05-12/1866

15 Пельке Д. Б. Методика расследования хищений в нефтяной и газовой отраслях промышленности: по  
материалам Западной Сибири: дис. ... канд. юрид. Наук.Москва, 2010.

16 Парфенов Игорь Анатольевич. Управление холдингом в нефтегазовом комплексе (Правовые аспекты) : Дис.  
... канд. юрид. наук: Тюмень, 1999 184 c.

17 Савченко С. А. Юридические аспекты управления правовой работой на предприятиях нефтегазового  
комплекса (На примере Тюменской области): Дис. ... канд. юрид. наук: Тюмень, 2000. 196 c.

18 Агеев Р. В. Проблемы правового регулирования использования и охраны недр на примере нефтегазовой  
промышленности: дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2010. - 181 с.

19 Михайленко Е. М. Механизм гражданско-правового регулирования отношений, возникающих в результате  
аварийных разливов нефти: Дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2005 230 с.

20 Василевич Т. А. Международно-правовые проблемы сотрудничества в сфере обеспечения энергетической  
безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2008. - 164 с.

21 Коврижкин, С. А. Административно-правовые методы обеспечения энергетической безопасности: дис. ...  
канд. юрид. Наук. Хабаровск, 2006.

Горшуковой22 (2011), И.И. Небольсиной23 (2010), А. В. Масловой24 (2005), В.С.Кошовской (2016)25.

Исследованию норм российского права, регулирующих сферу общественных отношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в деятельности субъектов нефтегазового комплекса посвящена диссертация Я.А. Блажеева (2016).26

Тем не менее, проблемы административно-правового регулирования

нефтегазового комплекса с учетом реалий настоящего времени, связанных с формированием принципиально новых взаимосвязей государства и иных субъектов общественных отношений в нефтегазовой сфере России, прежде всего, института государственно-частного партнерства и института саморегулирования в отдельных подсистемах нефтегазового комплекса ранее не рассматривались.

Таким образом, представленное диссертационное исследование является новаторской работой, в которой, с учетом последних изменений в законодательстве, комплексно рассмотрены теоретические аспекты механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса, впервые проанализированы такие его факультативные элементы как институт саморегулирования и государственно-частное партнерство.

При обосновании теоретических положений автор ссылался на

административно-правовые исследования Д.Н Бахраха, А.В. Винницкого, А.Б. Зеленцова, Ю.М. Козлова, Н.М. Конина, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. А.Ю. Соколов, Старилова, М.С. Студеникиной, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова, О.А. Ястребова и других.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом в России.

**Предметом работы** стали нормы федеральных законов, законов субъектов  
Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, определяющих  
деятельность в сфере добычи (производства), транспортировки, хранения и  
распространения углеводородного сырья, государственное управление нефтегазовым  
комплексом России и формирование институтов саморегулирования и

государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе.

**Целью диссертации** является разработка совокупности теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом России на современном этапе.

Для достижения поставленной в работе цели был сформулирован ряд исследовательских **задач**:

22 Горшукова, Ю. Д. Международно-правовые аспекты обеспечения европейской энергетической  
безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2011. - 166 с.

23 Небольсина И. И. Энергетическая безопасность Российской Федерации и административно-правовое  
регулирование условий ее стабилизации: автореф. дис. ... к.ю.н.- Воронеж, 2010. - 24 с.

24 Маслова А. В. Правовые аспекты деятельности по обеспечению качества и безопасности продукции: дис. ...  
канд. юрид. наук: Москва, 2005. - 215 с.

25 Кошовская В.С. Правовая охрана окружающей среды при транспортировке нефти: дис. ... канд. юрид. наук:  
Москва, 2016. - 246 с.

26 Блажеев Я. А. Эколого-правовое регулирование отношений в нефтегазовом комплексе России// Автореф.  
Дисс. …к.ю.н., М., 2016.

Выявить правовую сущность и содержание категории «нефтегазовый комплекс», построить понятийный ряд исследования.

Исследовать этапы эволюции правового регулирования нефтегазовой отрасли в России.

Конкретизировать структуру нормативно-правовой основы функционирования нефтегазового комплекса России.

Систематизировать административно-правовой статус субъектов управления нефтегазовым комплексом.

Рассмотреть специфику административной ответственности за правонарушения в нефтегазовом комплексе России.

Проанализировать правовую основу института саморегулирования в

нефтегазовом комплексе как факультативного элемента механизма

административно-правового регулирования нефтегазового комплекса России.

Выявить алгоритм контроля органов государственной власти за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства.

Уточнить административно-правовую природу соглашений о разделе продукции в нефтегазовой сфере как формы государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе.

**Нормативная база работы** представлена рядом нормативно-правовых документов, выступающих в качестве законодательной основы регулирования деятельности в сфере нефтегазового комплекса России: Конституции Российской Федерации; Градостроительного кодексов Российской Федерации; Федеральных конституционных законов (например, законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»); ряда Федеральных законов (в частности, Закона РФ от 21.02.1992 № г. 2395-1 «О недрах», Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федерального закона от 30.12.1995 N 25-ФЗ (ред. от 05.04.2016) "О соглашениях о разделе продукции" и др.) и других нормативно-правовых актов (Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, соглашений, приказов, распоряжений и др.).

В основе **методологии** настоящего **исследования** лежит общенаучный системно-структурный подход, применяемый для решения поставленной цели и задач и сопровождаемый использованием иных общенаучных методов, таких как анализ и синтез, обобщение, абстрагирование, конкретизация. К анализу заявленной проблематики были привлечены сравнительно-правовой, формально-юридический, герменевтический и иные методы.

**Научная новизна** обусловлена целью диссертационного исследования и заключается в комплексном теоретическом рассмотрении на основе анализа норм и принципов административного права специфики административно-правового регулирования нефтегазового комплекса России.

Впервые предложено определение нефтегазового комплекса в широком смысле, включающее его субъектов и ассоциированную деятельность в сфере нефтегазового строительства, обоснованы базовые категории понятийного аппарата теории административно-правового регулирования нефтегазового комплекса; предложена авторская периодизация правового регулирования нефтегазового комплекса;

систематизированы субъекты государственного управления нефтегазовым

комплексом на современном этапе; аргументировано выделение факультативных элементов, интегрируемых в механизм административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом России, обоснована необходимость совершенствования контрольно-надзорных функций и регламентации деятельности саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства, обозначена тенденция их перерождения в квазигосударственные органы; проанализирован правовой режим первичной и интерпретированной геологической информации, используемой в соглашениях о разделе продукции как форме государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе.

Проведенное диссертационное исследование позволило автору сформулировать конкретные выводы и обосновать ряд теоретических и практических предложений, которые легли в основу положений, выносимых на защиту.

1. Сформулирована дефиниция нефтегазового комплекса как совокупности объектов нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической промышленности, магистрального трубопроводного транспорта, нефтепродуктообеспечения, газоснабжения, нефтегазового строительства и субъектов нефтегазового комплекса, владеющих на законном праве данными объектами и осуществляющих деятельность в рамках реализации процессов производства (добычи), переработки, транспортировки и распределения нефти и природного газа и нефтегазового строительства.
2. Выделены значимые тенденции государственной политики, характеризующие устойчивое развитие нефтегазового комплекса, в частности, вектор инновационности, трактуемый как поощрение со стороны государства применения в нефтегазовом комплексе новейших научно-технических достижений с целью повышения энергоэффективности, рационального использования углеводородных ресурсов, повышения эффективности и безопасности проведения работ на океаническом шельфе и в регионах с суровыми климатическими условиями и вектор импортозамещения, определяемый как создание государством условий, способствующих выработке авторских технологий и производству собственной техники для добычи природных ресурсов.
3. Сформулирован вывод о том, что органы исполнительной власти, в компетенцию которых включено регулирование в сфере нефтегазового комплекса, представляют собой четкую систему горизонтально и вертикально взаимосвязанных и взаимодействующих, в том числе, с использованием информационной системы топливно-энергетического комплекса, публично-правовых учреждений, в задачи которых входит координация деятельности нефтедобывающих, нефтеперерабатывающих и распределяющих субъектов, направленная на обеспечение промышленной безопасности. Обоснована необходимость расширения объема компетенции региональных органов власти в сфере недропользования в целом, а особенно в вопросах регулирования освоения углеводородных ресурсов.
4. Сформулирован вывод о существовании методологических предпосылок дальнейшего структурирования механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса России на современном этапе и обоснована интеграция в данный механизм таких факультативных элементов как институт

саморегулируемых организаций в нефтегазовом строительстве и государственно-частное партнерство.

1. Выявлена необходимость совершенствования действующего законодательства в связи с началом действия Федерального закон от 03.07.2016 N 372-ФЗ, включающая, в частности, детализацию принципа региональности в отношении субъектов нефтегазового строительства, разработку правовой стратегии оформления допуска к работам в сфере нефтегазового строительства в связи с отменой так называемых строительных допусков с 1 июля 2017 г. Обоснована значимость внесения соответствующих изменений и дополнений в регламентацию контрольно-надзорной деятельности в отношении института саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства, которая осуществляется Ростехнадзором и Минстроем России при участии Национального объединения строителей.
2. Обоснована необходимость закрепления административной ответственности за невыполнение одиннадцати основных требований к рациональному использованию недр, зафиксированных федеральным законодательством о недрах в целях усиления системного, комплексного подхода к административно-правовому регулированию нефтегазового комплекса России, обеспечения промышленной и энергетической безопасности в Российской Федерации.
3. Конкретизирован административно-правовой статус Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности как специального публичного органа, наделенного конкретными исполнительно-распорядительными, в том числе и координационными полномочиями в сфере нефтегазового комплекса.
4. Доказано, что реализация общественно значимых инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе предполагает осуществление системы институциональных преобразований, включающих совершенствование законодательной базы, совершенствование информационной сферы в аспектах предоставления релевантных, эргономичных, достоверных, полных и непротиворечивых сведений об участии в проектах государственно-частного партнерства, а также разработку и реформирование образовательных программ, способствующих формированию профессиональных компетенций государственных и муниципальных служащих в рамках проектов государственно-частного партнерства.
5. Аргументировано, что соглашение о разделе продукции как форма государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе обладает определенной спецификой субъектного состава, характеризуется наличием публичной социально значимой цели, принадлежностью к косвенной форме публичного управления, заключает в себе элементы правового акта с проективно высоким уровнем ответственности сторон и отвечает требованиям законодательства Российской Федерации по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами, охране недр, окружающей среды и здоровья населения.

**Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **диссертационного**

**исследования** детерминируется актуальностью поставленных в работе задач. Разработанные в настоящем диссертационном исследовании положения и выводы

имеют существенное теоретическое значение для науки административного права.  
Проведенное исследование позволило уточнить юридические термины,

систематизировать виды государственного контроля, выработать теоретическую  
концепцию модели административно-правового анализа нефтегазового комплекса  
России, которая может послужить базисом для более глубоких специальных  
исследований. Достигнутые в ходе научного исследования результаты вполне  
применимы в практической деятельности, направленной на совершенствование  
механизма государственного регулирования нефтегазового комплекса. Практические  
рекомендации, в частности, связанные с формированием правового режима исходной  
и интерпретированной геологической информации могут способствовать

повышению эффективности одной из форм государственно-частного партнерства, преимущественно применяемой в нефтегазовом комплексе – соглашений о разделе продукции.

Материалы работы, основные положения и заключения, представленные в работе, кроме того, могут привлекаться в процессе научных исследований, посвященных проблемами совершенствования механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса России.

**Апробация результатов исследования** и внедрение теоретических положений  
и выводов, а также практических рекомендаций происходила в форме обсуждения  
полученных результатов на научно-практических конференциях и теоретических  
семинарах, опубликования в научных изданиях, внедрения научных разработок в  
учебный процесс. В частности, промежуточные результаты исследования  
докладывались на Международной научно-практической конференции

«Глобализация и публичное право» (Москва, 2015, 2016), Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.А Куфаковой «Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития» (Москва, 2015 и 2016) и межвузовских научных конференциях «Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и за рубежом» (Москва, 2015, 2016, 2017).

Основные научные результаты диссертации были обсуждены и получили одобрение на кафедре административного и финансового права Российского университета дружбы народов.

**Структура работы** обусловлена комплексом поставленных исследовательских задач, логикой и характером представления материалов. Работа включает введение, три главы (девять параграфов), заключение и библиографический список.