

Проблемы правового регулирования переработки попутного нефтяного газа. Законодательство, судебная практика и предложения de Lege Ferenda

К. И. Налетов

кандидат юридических наук, доцент кафедры
гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова;
старший научный сотрудник лаборатории сравнительно-правовых исследований
Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36;
Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП),
117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34.
E-mail: Naletov.KI@rea.ru

А. М. Моисеев

кандидат юридических наук, доцент кафедры
гражданско-правовых дисциплин РЭУ им. Г. В. Плеханова.
Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: moiseev.am@rea.ru

Problems of Legal Regulation of Associated Petroleum Gas Processing. Legislation, Jurisprudence and Proposals de Lege Ferenda

K. I. Naletov

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE;
Chief legal Researcher of the Comparative Law Laboratorium of the
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation;
Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation,
34 Bolshaya Cheremushkinskaya, Moscow, 117218, Russian Federation.
E-mail: Naletov.KI@rea.ru

A. M. Moiseev

PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: moiseev.am@rea.ru

Аннотация

Данная статья посвящена проблемам правового регулирования отношений участников процесса переработки попутного нефтяного газа действующим законодательством, а также их отражения в доктринальных источниках и разрешения в судебной практике. Российское законодательство, придавая переработке юридическое значение (в частности, переработка является юридическим основанием приобретения права собственности либо лицом – собственником первичного сырья или иных материалов для переработки, либо лицом, осуществившим переработку (ст. 220 ГК РФ), воздерживается от конкретизации этого понятия. Вопросы вызывает юридическое содержание процесса переработки. Так, если утилизация попутного газа является переработкой, то его сжигание на факельных установках нельзя назвать таковой. Также в данной статье отражена проблема квалификации судами превышения квоты на сжигание попутного газа как административное правонарушение. Превышение данной квоты влечет за собой административную ответственность (данное деяние представляет собой административное правонарушение, предусмотрен-

ное частью 1 статьи 8.10 КоАП). При этом часть 2 статьи 7.3 того же нормативного правового акта предусматривает ответственность за совершение аналогичного правонарушения. Однако суды принимают решения именно на основе части 1 статьи 8.10 КоАП РФ, что в настоящее время не имеет качественного правового обоснования.

Ключевые слова: гражданское законодательство, административная ответственность, законодательство о недрах, добыча газа, производство газа, попутный газ, переработка, сжигание газа, утилизация, ответственность за нерациональное недропользование, существенные условия лицензии, обязательные условия лицензии, существенное нарушение условий лицензии, лицензия на пользование недрами, приложение к лицензии на пользование недрами.

Abstract

This article is devoted to the problems of legal regulation of relations between participants in the process of associated petroleum gas processing, current legislation, their reflection and ways of resolution in judicial practice and in doctrinal sources. Russian legislation attaching legal significance to processing - in particular, processing is a legal basis for the acquisition of ownership either by the person who owns the primary raw materials or other materials for processing, or by the person who carried out the processing (Article 220 of the Civil Code of the Russian Federation), refrains from specifying this concept. Questions are raised by the legal content of the processing process. Therefore, if the utilization of associated gas is processing, then its flaring cannot be called such. This article also reflects the problem of the courts' qualification of exceeding the quota for associated gas flaring as an administrative offense. Exceeding this quota is subject to administrative responsibility - this act constitutes an administrative offense provided for in part 1 of Article 8.10 of the Administrative Code. At the same time, part 2 of Article 7.3 of the same regulatory legal act provides for liability for committing a similar offense. However, the courts make decisions based on Part 1 of Article 8.10 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation, which currently does not have a high-quality legal basis.

Keywords: civil law, gas extraction, gas production, associated gas, recycle, gas burning, gas utilization, liability for non-rational subsoil use, fundamental violation of mining license terms, mining license (permit).

К числу современных факторов – условий правоприменения – в современной российской практике можно отнести следующие: наличие значительных пробелов в российском законодательстве, абстрактность правовых норм (прежде всего норм частного права), их противоречивость. Одним из наиболее эффективных методов восполнения пробелов правового регулирования остается практика применения соответствующих норм судами общей юрисдикции и арбитражными судами. При этом нельзя сказать, что практика иных правоприменительных органов избалована вниманием исследователей. Правда, по мнению авторов данной статьи, последнее является лишь следствием отсутствия доступа к ней широкого круга лиц, тогда как лица, имеющие возможность составить объективную непредвзятую картину применения норм законодательства органами исполнительной власти, либо не заинтересованы в этом, либо поглощены совершенно иными задачами. Подобное положение вещей описано еще Лао-цзы «Тот кто знает – не говорит, кто говорит не знает» [5].

Не является исключением и правовое регулирование переработки попутного нефтяного газа.

Определение практики применения норм законодательства или изменение уже сложившейся практики в постановлении Пленума или Президи-

ума Верховного Суда Российской Федерации является при определенных условиях основанием для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам (п. 5 ч. 3 ст. 311 АПК РФ). Особое внимание следует обратить на то, что даже первичное формирование практики применения норм законодательства может быть основанием для пересмотра уже принятых на основании указанных норм решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

Пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации¹ содержит указание на то, что формула в части 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации, указывающая на возможность нахождения имущества в государственной, муниципальной и частной формах собственности, не означает обязательного нахождения природных ресурсов во всех этих формах собственности.

Таким образом, федеральное законодательство может установить любые ограничения для субъектов права в отношении возможности обладать имуществом на праве собственности.

¹ URL: www.consultant.ru

В качестве примера можно привести и добытую из недр нефть, и попутный нефтяной газ, которые, напомним, согласно статье 1.2 Закона РФ «О недрах», в отличие от нефти и газа, находящихся в недрах, могут находиться в любой форме собственности. Следует, кстати, отметить, что вышеуказанный акт несовершенен в части юридической техники – из его текста практически невозможно понять, в каких случаях речь идет об энергетических ресурсах, содержащихся в недрах, а в каких – о ресурсах, извлеченных из недр. Принципиально различающийся правовой режим энергетических ресурсов этих категорий делает такое разграничение жизненно необходимым.

Гражданское законодательство, называя переработку основанием приобретения права собственности либо собственником первичного сырья или иных материалов для переработки, либо лицом, осуществившим переработку (ст. 220 ГК РФ), воздерживается от конкретизации этого понятия.

Практика российских судов отождествляет переработку с количественным и качественным изменением. Например, обезвреживание и утилизация отходов горнопромышленного производства (процесс, подпадающий под действие норм Закона РФ «О недрах» согласно его преамбуле, пункту 3 части 3 статьи 6) не предполагают их полного уничтожения, а влекут лишь их количественное или качественное изменение, что не прекращает права собственности на эти отходы согласно части 1 статьи 235 ГК РФ¹.

Таким образом, обезвреживание и утилизация отходов являются их переработкой.

Принципиально иной вывод Верховный суд Российской Федерации сделал в одном из своих определений в отношении сжигания попутного газа в факелах. Сжигание попутного нефтяного газа влечет полное уничтожение попутного газа и прекращение права собственности на него, тогда как его переработка предполагает наступление последствий, предусмотренных положениями абзацев 1 и 2 статьи 200 ГК РФ.

Отношения между недропользователем как собственником добываемой им нефти и лицом, извлекающим из нее попутный газ, равно как и отношения между собственником произведенного попутного нефтяного газа и лицом, осуществляю-

щим доведение его до состояния пригодного к потреблению (например, одоризация газа²) или до состояния пригодности к хозяйственному использованию (например, компрессию газа) подпадают, по мнению авторов данной статьи, под действие статьи 220 ГК РФ, являясь в юридическом смысле переработкой. Однако арбитражные суды занимают более консервативную позицию

Стоит привести в пример Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 25 августа 2014 г. по делу N А41-22020/14, в котором указано следующее: «В соответствии со статьей 220 Гражданского кодекса ... (переработка) истец должен доказать наличие двух обязательных условий: наличие договора между сторонами на переработку и факт передачи материалов ответчику на переработку»³.

Сжигание попутного нефтяного газа не являясь собственно правонарушением, выступает объектом ограничений – государство стремится ограничить распространение этой практики. В силу пункта 7.5 ГОСТ Р 53713-2009 «Месторождения нефтяные и газонефтяные. Правила разработки», утвержденного и введенного в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 15 декабря 2009 г. № 1166-ст, система использования попутного нефтяного газа, включая объекты утилизации газа, должна обеспечивать уровень его использования не менее чем на 95%⁴.

Лица, допустившие превышение данной квоты, являются субъектами административной ответственности (данное деяние представляет собой административное правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 8.10 КоАП. При этом часть 2 статьи 7.3 того же Кодекса предусматривает состав аналогичного правонарушения). Однако суды принимают решения именно на основе части 1 статьи 8.10 КоАП РФ, что в настоящее время не имеет качественного правового обоснования.

Так, Верховный суд Российской Федерации аргументировал такой подход тем, что из оспари-

² Одоризация представляет собой примешивание к газу иных компонентов для придания ему характерного резкого запаха в целях скорейшего обнаружения его утечки.

³ URL: www.consultant.ru

⁴ ГОСТ Р 53713-2009. «Национальный стандарт Российской Федерации. Месторождения нефтяные и газонефтяные. Правила разработки» (утв. и введен в действие Приказом Ростехрегулирования от 15 декабря 2009 г. № 1166-ст). – М.: Стандартинформ, 2010.

¹ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30 января 2018 г. № 304-ЭС17-21498 по делу № А46-12784/2016. – URL: www.consultant.ru

ваемого постановления о привлечении к административной ответственности не следует, что административный орган вменил заявителю нарушение требований именно этой статьи КоАП РФ¹. По мнению авторов данной работы, приведенное Верховным Судом Российской Федерации основание явно надумано, поскольку очевидно, что заявитель ссылаясь на то, что административный орган привлек его за нарушение деяния, предусмотренного иной статьей КоАП, чем того, которое было им, по его мнению, совершено.

Еще менее обосновано Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 января 2015 г. № Ф02-5990/2014 по делу № А58-1697/2014. По мнению суда, высказанному в данном споре, сам факт сжигания газа на факельной установке указывает на нерациональное использование недр лицом, осуществляющим его сжигание.

Представляется очевидным, что факельная установка (аналогично скважине), являясь антропогенным объектом, не входит в состав участка недр, следовательно, сжигание газа не является недропользованием ни в форме добычи, ни в форме использования отходов, а представляет собой процесс уничтожения уже добытого газа. Поэтому говорить о сжигании газа как о нерациональном недропользовании абсурдно.

ФАС Восточно-Сибирского округа от 25 октября 2012 г. по делу № А19-5464/2012 дал прямо противоположную юридическую квалификацию сжиганию попутного газа в факелах. По мнению суда, оно образует состав правонарушения, предусмотренного частью 2 статьи 7.3 КоАП РФ².

Нарушая принцип *non bis in idem* ФАС Западно-Сибирского округа в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 24 декабря 2013 г. по делу № А75-2032/2013 и в Постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 16 декабря 2013 г. по делу № А81-1061/2013 признали допустимым привлечение лица, превысившего указанную выше пятипроцентную квоту, к двойной ответственности, признав законным его привлечение к ад-

министративной ответственности и по статье 7.3 КоАП РФ и по статье 8.10 КоАП РФ.

Более корректным представляется подход ФАС Уральского округа, который по крайней мере сослался на части 2 пункта 2 части 3 статьи 4.4 КоАП РФ о применении нормы, предусматривающей более строгое наказание, на основании чего и применил часть 1 статьи 8.10 КоАП РФ³.

Нельзя, правда, не отметить, что, применяя норму, предполагающую более строгое максимальное наказание, суд может в конкретном случае назначить и менее строгое наказание.

Согласно положениям пункта 2 части 2 статьи 22 Закона РФ «О недрах», недропользователь обязан не допускать сверхнормативных потерь и выборочной отработки полезных ископаемых, что понимается в судебной практике как критерии рационального недропользования. Однако перед судами встает проблема отсутствия определения сверхнормативных потерь попутного нефтяного газа как при его отделении от нефти, так и при его утилизации⁴.

В целом проблемы правового регулирования делятся на две категории: первая – проблемы собственно регулируемых правоотношений, инструментом решения которых является принятие, изменение или применение судами (иными правоприменительными органами) норм законодательства и подзаконных актов; вторая – собственно правовые проблемы.

В качестве примера проблемы первой категории можно привести выполнение требования об утилизации попутного нефтяного газа до продублированных в лицензионных соглашениях требованиях ГОСТа о 95%-ной утилизации попутного газа – держатели недропользовательских лицензий вынуждены идти на нарушения указанных требований. Естественно, суды не могут рассматривать невозможность или даже крайнюю обременительность исполнения обязанности по 95%-ной утилизации попутного газа в качестве правового основания для освобождения от несения этих обязательств и от ответственности за их совершение – лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность (к каковым относятся

¹ Постановление Верховного Суда Российской Федерации от 23 июля 2015 г. № 304-АД15-8040 по делу № А81-1339/2014. – URL: www.consultant.ru

² Аналогично поступил суд кассационной инстанции и в Постановлении Арбитражного суда Поволжского округа от 13 ноября 2014 г. № Ф06-16742/2013 по делу № А57-4512/2014. – URL: www.consultant.ru

³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 10 февраля 2015 г. № Ф09-13/15 по делу № А71-6110/2014. – URL: www.consultant.ru

⁴ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 17 декабря 2012 г. № 05АП-9545/2012 по делу № А59-2229/2012. – URL: www.consultant.ru

практически сто процентов недропользователей, осуществляющих сжигание попутного нефтяного газа) с целью извлечения прибыли, обязано выполнять добровольно принятые на себя обязательства¹.

Утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р Энергетическая стратегия России на период до 2030 года основными проблемами в сфере энергетической безопасности называет именно проблемы технического, производственного и экономического характера².

Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 321 «Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Энергоэффективность и развитие энергетики»³ утверждена одноименная государственная программа, состоящая из 7 подпрограмм. В числе индикаторов показателей эффективности ее выполнения названо увеличение глубины переработки нефтяного сырья

В качестве примера проблем второй категории можно назвать *противоречивое развитие правового регулирования отношений участников процесса утилизации попутного газа*. В то время как программные документы говорят о недопустимости сжигания попутного нефтяного газа и указывают на необходимость рационального его использования при его производстве (извлечении из нефти) и утилизации, единый государственный подход в определении собственника попутного нефтяного газа, равно как и лица, обязанного осуществлять производство попутного нефтяного газа и (или) его утилизацию, отсутствует. На практике этот вопрос решается в индивидуальном порядке Федеральным агентством по недропользованию (Роснедрами) при формировании им условий лицензии на конкретный участок недр.

В числе других проблем можно назвать: а) проблему юридической независимости проце-

дуры переработки попутного нефтяного газа от процедуры добычи нефти (газа) и производства минерального сырья; б) проблему необходимости автономного правового регулирования добычи (производства), переработки и оборота нефти и газа. На практике нельзя отождествлять первичную обработку и первичную переработку полезных ископаемых⁴.

Именно невозможность четкого определения объема юридического понятия переработки полезных ископаемых и обуславливает существование проблемы юридической квалификации попутного нефтяного газа как самостоятельного объекта гражданских прав: существует ли он сам по себе как объект оборота, либо представляет собой отдельные компоненты.

Проблемным вопросом является соотношение производства газа и его переработки. Если процесс извлечения компонентов попутного газа из нефти является одновременно добычей нефти, производством газа и переработкой нефти, то переработка собственно попутного нефтяного газа не относится к добыче газа, но является производством его компонентов.

Вопросы вызывает и квалификация обязательных условий лицензии на пользование недрами в качестве существенных условий. Представляется, что аналогично правилам Гражданского кодекса РФ об обязательных (существенных) условиях сделки существенные и обязательные условия лицензии на пользование недрами могут быть отождествлены друг с другом.

Вместе с тем, несмотря на то что, в отличие от нарушения существенных условий гражданско-правовой сделки, нарушения существенных условий недропользовательской лицензии тождественны существенным нарушениям условий лицензии, уместной представляется умозрительная аналогия с правилом абзаца 2 части 2 статьи 450 ГК РФ, согласно которому существенным нарушением гражданско-правового договора признается нарушение, влекущее для контрагента-нарушителя ущерб, в значительной степени лишающий этого контрагента того, на что он имел право рассчитывать при заключении договора. Такая концепция существенных нарушений условий лицен-

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22 января 2014 г. по делу № А75-4043/2013. – URL: www.consultant.ru

² Лишь в категории «Недропользование и управление государственным фондом недр» Энергетическая стратегия указывает на недостаточную эффективность механизма регулирования недропользования от поисковой стадии до завершения разработки и ликвидации месторождений, в том числе и переработки нефти и газа

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (ч. III). – Ст. 2167.

⁴ Если к первичной обработке нефти и газа (газового конденсата) относятся технологические операции по доведению их до требуемого стандартами качества (в том числе сепарация.), то первичная переработка представляет собой передел добытых полезных ископаемых.

зии серьезно упростит ответ на практический вопрос о наличии или отсутствии основания для досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами.

Представляется также, что одновременное применение административной ответственности по статье 7.3. КоАП РФ и санкции за нарушение условий недропользования, предусмотренной нормой пункта 2 части 2 статьи 20 Закона РФ «О недрах» является нарушением принципа недопущения двойной ответственности за одно и то же деяние. Разумеется, таковым будет считаться и квалификация данного деяния по статьям 7.3. и 8.10 КоАП РФ.

Несмотря на то что авторы данной статьи одобрительно отнеслись к практике обоснования применения статьи 7.5 КоАП РФ как предусматривающей более серьезное наказание, нельзя не отметить, что суд может встретить затруднение при ответе на вопрос о сравнительной тяжести санкций.

Проект Федерального закона № 13498-3 «О регулировании использования нефтяного (попутного) газа»¹ предусматривает определение нефтяного (попутного) газа как легкие углеводороды, углекислый газ и гелий, растворенные в нефти в пластовых условиях, неизбежно выходящие на поверхность вместе с добываемой нефтью. Из этого следует, что разработчики законопроекта не считают сам по себе нефтяной (попутный) газ продуктом переработки, но полагают его составной частью сырой нефти.

Вопросы у авторов данной статьи вызывает формирование разработчиками указанного законопроекта закрытого перечня продуктов переработки нефтяного (попутного) газа. Это нельзя назвать целесообразным, поскольку препятствует квалификации любого нового продукта, полученного путем переработки нефтяного (попутного) газа в качестве продукта его переработки, юридически.

Выводы

Минимизация санкционированных законодательством случаев сжигания или рассеивания нефтяного (попутного) газа в значительной степени теряет свою эффективность из-за того, что требование законодательства об обязательной утилизации 95% попутного нефтяного газа край-

не трудно реализуемо, в результате чего распространены многочисленные вынужденные нарушения этого требования.

В связи с этим очевиден такой изъян российского законодательства, как недостаток норм, стимулирующих правомерное поведение его субъектов. Действующая система права не предлагает никаких преимуществ для лиц, соблюдающим повышенные стандарты поведения. При этом стимулирование выполнения требований по утилизации попутного нефтяного газа ограничивается лишь угрозой применения административных санкций, которые никак нельзя назвать особенно обременительным для нарушителей² в особенности в сравнении с экономией ими денежных средств при их нарушении.

Санкция, предусмотренная пунктом 2 части 2 статьи 20 Закона РФ «О недрах» – прекращение (приостановление и ограничение) пользования участками недр, применима только по отношению к недропользователям, обладающим лицензиями на пользование недрами, в которых условие о необходимости утилизации попутного нефтяного газа относится к категории существенных условий лицензии.

На основании изложенного, авторами данной статьи предлагается определение тех или иных условий недропользовательской лицензии в качестве существенных. При этом, поскольку право пользования недрами не является объектом гражданских прав, постольку неуместно и проведение параллелей с существенными условиями сделки в гражданском законодательстве. Поэтому обязательные условия лицензии на пользование недрами и являются ее существенными условиями. Авторами данной статьи предлагается включить в этот перечень уровень переработки, использования и утилизации попутного нефтяного газа.

Представляется необходимым закрепить в действующем законодательстве формулу определения собственника добытого попутного нефтяного газа и извлеченного попутного нефтяного газа. Правило статьи 220 ГК РФ неприменимо ввиду его диспозитивности – гражданско-правовым договором эти правила могут быть из-

¹ URL: www.consultant.ru

² Статья 8.10 КоАП РФ предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц от десяти тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от восьмисот тысяч до одного миллиона рублей.

менены на противоположные по смыслу. С одной стороны, эта диспозитивность, безусловно, сообщает этой модели известную гибкость, а с другой – не может быть использована в отношениях

между государством и недропользователем ввиду отсутствия договорного режима пользования недрами в российском законодательстве.

Список литературы

1. *Игнатьева И. А.* Проблемы определения существенных условий лицензии на пользование недрами // Бизнес, менеджмент и Право. – 2016. – № 1–2. – С. 63–69.
2. *Капустин В. М.* Состояние и перспективы нефтепереработки в преддверии вступления России в ВТО // Мир нефтепродуктов. – 2007. – № 4. – С. 2–4.
3. *Кирюшин П. А., Книжников А. Ю., Кочи К. В., Пузанова Т. А., Уваров С. А.* Попутный нефтяной газ в России: «Сжигать нельзя, перерабатывать!» Аналитический доклад об экономических и экологических издержках сжигания попутного нефтяного газа в России. – М. : Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2013
4. *Коваленко Д. Р.* Нормативно-правовое регулирование в области использования и утилизации нефтяного попутного газа в Российской Федерации // Труды Института государства и права РАН. – 2010. – № 5.
5. *Лао-цзы Дао-Дэ цзин.* Книга о пути жизни / сост. и пер В. В. Малявина. – М., Феория, 2010.
6. *Пономарев М. В.* Право собственности на отходы: правовые проблемы реализации и перехода // Журнал российского права. – 2017. – № 8. С. 53 – 64
7. *Johnson M., Coderre A.* Opportunities for CO₂ Equivalent Emissions Reductions via Flare and Vent Mitigation: A case study for Alberta // International Journal of Greenhouse Gas Control, 2012. – P. 121–131.