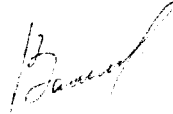


На правах рукописи



ВАСИЛЬЕВ ЕВГЕНИЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ

**МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
НЕФТЕГАЗОВОГО КОМПЛЕКСА В РОССИИ: проблемы
совершенствования на современном этапе**

Специальность 12.00.14 – административное право,
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук



008708664

6 мая 2018

Москва – 2018

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права Юридического института Российского университета дружбы народов.

Научный руководитель: Ястребов Олег Александрович
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и
финансового права юридического института РУДН
Директор юридического института РУДН

Официальные оппоненты: Старостин Сергей Алексеевич
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административного права и
процесса Московского государственного
юридического университета им. О.Е. Кутафина
(МГЮА)

Виницкий Андрей Владимирович
доктор юридических наук, профессор
профессор кафедры административного права
Уральского государственного юридического
университета

Ведущая организация: ГБОУ ВО «Российский государственный университет
правосудия»

Защита состоится «27» июня 2018г. в 15.00 на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 – зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке РУДН по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д.6.

Электронная версия автореферата диссертации размещена на сайте РУДН по адресу: <http://dissovet.rudn.ru> «24» апреля 2018 года.

Автореферат разослан «__» мая 2018 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент



А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Национальным приоритетом развитого государства является рост экономики и повышение ее эффективности, особенно в тех сферах деятельности, которые определяют промышленный потенциал страны. Одной из таких ведущих отраслей современной российской экономики является нефтегазовый комплекс, от эффективной работы которого во многом зависит реализация национальной стратегии социально-экономического развития России.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в выступлении на пленарном заседании форума «Российская энергетическая неделя» в октябре 2017 г. в числе наиболее важных трендов, определяющих энергетическое будущее, отметил изменение общей картины новой энергетики, сохранение ведущей роли углеводородов в энергобалансе XXI века в ближайшие 20 -25 лет, продвижение высокотехнологичных проектов, способствующих развитию инфраструктуры нефтегазового комплекса и диверсификации экспорта¹.

В настоящее время идёт дальнейшее развитие законодательства в рамках совершенствования правового регулирования отношений в нефтегазовой отрасли. Предполагаемые модификации могут затронуть достаточно широкий перечень требующих решения вопросов, важнейшими из которых в аспекте проблем административно-правового регулирования, являются усиление государственного контроля за рациональным использованием нефтегазовых ресурсов и их охраной².

Нефтегазовый комплекс является одной из наиболее значимых составляющих благосостояния России, и он должен обладать устойчивостью к перепадам цикла мировой конъюнктуры, но в 2015 году отрасль не избежала определенного воздействия западных санкций, которые обусловили как ряд маркетинговых проблем, так и запрет на поставку в Россию определенных технологий.

Вместе с тем пока не в полной мере обеспечивается достижение запланированных Энергетической стратегией России на период до 2030 года итоговых качественных результатов первого этапа ее реализации, а именно - создания базы для устойчивого поступательного развития энергетического сектора, включающей формирование целостной и апробированной нормативно-законодательной базы.³

До сих пор отсутствует единая национальная парадигма управления недропользованием, а также концепция и механизм административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом, ориентированный на его сбалансированное развитие, регулирование углеводородной энергетики, включая ресурсную, технологическую и финансовую составляющие.

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

¹ http://no-e.ru/news/messages/stenogramma_vystupleniya_vladimira_putina_na_plenarnom_zasedanii_foruma

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. – С. 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. Андриюхина 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 Андриюхина Э. П. Административно-правовое регулирование нефтегазового комплекса Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н.-Москва, 2000. - 197 с.

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 с.

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 с.

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 обязательно-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 с.

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. РФБ 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 с.

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

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 ссылаясь 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 № 116-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федерального закона от 30.12.1995 № 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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.

8. 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.

9. 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, включает в себе элементы правового акта с проективно высоким уровнем ответственности сторон и отвечает требованиям законодательства Российской Федерации по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, охране недр, окружающей среды и здоровья населения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования детерминирована 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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указываются степень научной разработанности темы, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, характеризуется методологическая, теоретическая, информационная и эмпирическая основы исследования, конкретизируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования, а также о структуре исследования.

Первая глава «Теоретические основы формирования механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса» состоит из трёх параграфов.

В **первом параграфе «Нефтегазовый комплекс как объект административно-правового регулирования: основные дефиниции»** осуществляется теоретическая интерпретация и сущностный анализ категориального аппарата исследования; осуществлён терминологический и содержательный анализ понятия «нефтегазовый комплекс».

Базовый элемент понятийного ряда исследования - «нефтегазовый комплекс» соотнесён со смежными понятиями, в частности, с понятием «топливно-энергетический комплекс». Проанализированы основные дефиниции категориального аппарата исследования: «газ»; «нефть»; углеводороды», «углеводородное сырьё», «минеральные ресурсы», «добыча нефти», «магистральные нефтепровод», «магистральный трубопровод»,

Обосновано, что строительство нефтегазового комплекса является его системной составляющей, неразрывно связанной с добычей, переработкой, распределением углеводородного сырья и его транспортировкой.

Представлена правовая характеристика морского нефтегазового комплекса, выделены его основные элементы.

Сформулирован вывод о том, что в реалиях настоящего времени целесообразно трактовать термин «нефтегазовый комплекс» в узком и широком смыслах. В узком смысле нефтегазовый комплекс России представляет собой совокупность организаций и их деятельности в рамках реализации процессов производства (добычи), переработки, транспортировки и распределения нефти и природного газа, а в широком смысле включает субъектов нефтегазового комплекса - физических и юридических лиц, владеющие на праве собственности или ином законном праве объектами нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, нефтехимической промышленности, а также объектами трубопроводного транспорта, нефтепродуктообеспечения и газоснабжения и ассоциированное с исследуемым комплексом нефтегазовое строительство.

Анализ государственной политики в рассматриваемой сфере позволил достаточно четко выделить две значимые тенденции.

Во-первых, это тенденция инновационности, трактуемая как поощрение со стороны государства применения в нефтегазовом комплексе новейших научно-технических достижений с целью повышения энергоэффективности, рационального использования энергетических ресурсов, повышения эффективности и безопасности

проведения работ на океаническом шельфе и в регионах с суровыми климатическими условиями.

Во-вторых – тенденция импортозамещения, определяемая как создание государством условий, способствующим выработке собственных технологий и производству собственной техники для добычи природных ресурсов. Следовательно, устойчивое развитие нефтегазового комплекса требует активного внедрения инноваций, постепенного перехода к импортозамещению с несомненным предпочтением отечественного товаропроизводителя. Доказано, что проблематика административно-правового регулирования нефтегазового комплекса включает все вышеназванные стадии экономического цикла углеводородного сырья.

Во втором параграфе «Эволюция правового регулирования нефтегазового комплекса (отрасли) в России» рассмотрена специфика правового и организационного регулирования нефтегазовой отрасли в предшествующие исторические периоды.

Отмечено, что начальным периодом формирования законодательной практики регулирования отношений в рамках нефтегазовой деятельности характеризовался принятием таких законодательных актов как Берг-привилегия (1719 г.) и Берг-регламент (1739 г.). Выделены принципиальные изменения правовой основы недропользования, утвержденные в 1782 г. Манифестом Екатерины II «О распространении права собственности владельцев на все произведения земли на поверхности и в недрах ее содержащихся».

Конкретизировано, что основой содержания, принятого в 1832 г. «Горного Устава» стал проект «Горного положения» 1806 г., а также ряда других законодательных актов: указов, распоряжений и инструкций, изданных в первой трети XIX в., закрепивших принцип единства земли и недр. Национализация всех природных ресурсов, провозглашенная Декретом II съезда Советов «О земле» отменила действие «Горного Устава» Российской Империи. Декрет СНК РСФСР «О недрах земли», принятый 30.06.1920 г., получил свое нормативно-правовое продолжение в «Положении о недрах земли и разработке их» (7.07.1923 г.). Основными вопросами, отраженными в содержании Положения стали поиск, разведка, отводы участков недр и поверхности, взаимоотношения между отводопользователями, пользователями поверхности земли и пользователями смежных отводов, оплата пользования недрами. В разделах «Горном Законе» РСФСР (15.10.1928 г), касающихся вопросов разработки месторождений природных ископаемых, нефтяные месторождения не выступали как самостоятельный предмет урегулирования. Такая же тенденция отмечена и в так называемых «горных законах», изданных в последующий период. Так в принятых в 1976 г. «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» правовые нормы, относящиеся к нефти – и газодобыче как отдельной промышленной отрасли тоже отсутствовали.

Представлена характеристика эволюции правового обеспечения развития нефтегазового комплекса в годы советской и постсоветской истории и проанализировано развитие государственной политики в исследуемой сфере.

Отмечено, что развитие законодательства в рамках совершенствования правового регулирования отношений в нефтегазовом комплексе в настоящее время затрагивает широкий спектр требующих решения вопросов, важнейшими из которых

в аспекте проблем административно-правового регулирования, являются усиление государственного контроля за рациональным использованием нефтегазовых ресурсов и их охраной и совершенствование взаимодействия федеральной власти, субъектов и органов местного самоуправления.

В третьем параграфе «Понятие и сущность механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса» в соответствии с действующим законодательством,

Доказано, что одной из наиболее значимых особенностей механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса является его неразрывная связь с государством, в силу того, что он реализуется посредством исходящих от государства общеобязательных норм права; базируется на возможности использования принудительной силы государства; характеризуется достаточно конкретными пределами воздействия на общественные отношения в нефтегазовом комплексе; является вектором, направленным на упорядочивание, структуризацию исследуемых отношений, равно как и на формирование новых общественных отношений, связанных с интересами личности, общества и государства.

Отмечено, что механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в Российской Федерации с учетом современных его реалий определен и исследован недостаточно, что обуславливает необходимость его конкретизации в настоящем исследовании с учетом предусмотренной действующим законодательством совокупности целей, принципов, методов, отражающих накопленный позитивный опыт реализации системы правовых средств для обеспечения оптимального функционирования нефтегазового комплекса, а также административно-правовых норм, регулирующих отношения в исследуемой сфере.

В силу того, что общественные отношения в нефтегазовой сфере носят комплексный характер и присутствуют на всех этапах экономического процесса, начиная с добычи полезных ископаемых и заканчивая переработкой, транспортировкой и доведением до конечного потребителя. Именно данная специфика обусловила расширенное понимание содержания и структуры механизма административно-правового регулирования в нефтегазовом комплексе, определенного автором в широком смысле. Исследуемый механизм охватывает взятые в единстве и взаимодействии правовые средства, которые участвуют в правовом регулировании исследуемых общественных отношений, что обуславливает, в свою очередь, необходимость более детальной его структуризации.

Обосновано, что в рамках исследования механизма административно-правового регулирования сложного, многосоставного нефтегазового комплекса, целесообразно рассмотреть не только базовые его элементы, но и факультативные, «необязательные», к числу которых обоснованно могут быть отнесены институт саморегулирования в нефтегазовом строительстве и институт государственно-частного партнерства, достаточно активно опосредованно воздействующие на совершенствование данного механизма и теоретически оптимально интегрируемые в его структуру, оставаясь, тем не менее, «предоставляемыми на выбор» в целях повышения эффективности государственного управления в рассматриваемой сфере.

Вторая глава «Базовые элементы механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе «Система правовых норм и актов правоприменения в механизме административно-правового регулирования нефтегазового комплекса» автор акцентирует внимание на раскрытии особенностей и структуры нормативно-правовых актов, регулирующих функционирование исследуемого комплекса.

Отмечено, что законодательству, регулирующему деятельность в нефтегазовом комплексе, присуща типовая иерархическая (вертикальная) структура, обусловленная различием в правовой силе актов, издаваемых разными нормотворческими органами и формируемая под воздействием процессов, которые можно назвать специализацией и унификацией.

Анализ нормативно-правовой основы позволяет сделать вывод о том, что регуляторика нефтегазового комплекса России представляет собой достаточно сложное сочетание политико-правовых норм, отвечающих за ту или иную сферу деятельности органов государственной власти и хозяйствующих субъектов. В рамках издания локальных нормативных правовых актов административно-правовое регулирование могут осуществлять, в том числе и независимые друг от друга органы, корпорации и саморегулируемые организации.

Аргументировано, что развитие законодательства в рамках совершенствования правового обеспечения регулирования отношений в нефтегазовой отрасли затронет достаточно широкий спектр требующих решения вопросов, важнейшими из которых в аспекте проблем совершенствования механизма административно-правового регулирования, являются усиление государственного контроля за рациональным использованием нефтегазовых ресурсов и их охраной, функционирование квазигосударственных организаций на базе делегирования государственных полномочий в исследуемой сфере, а также развитие института государственно-частного партнерства в его многообразных формах.

Выделено особое значение контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзора) в механизме административно-правового регулирования нефтегазового комплекса. Систематизированы аспекты правоприменительной практики Ростехнадзора при осуществлении в 2016 г. федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, относящиеся к нефтегазовому сектору.

Во втором параграфе «Особенности правового статуса органов исполнительной власти, регулирующих функционирование нефтегазового комплекса России» осуществлено исследование правового статуса органов исполнительной власти, осуществляющих свои полномочия в сфере нефтегазового комплекса России.

Отмечено, что в настоящее время в Российской Федерации государственное регулирование нефтегазового комплекса, в том числе на уровне регионов, осуществляют Министерство энергетики Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по тарифам, Министерство экономического развития Российской Федерации, Федеральная налоговая служба и другие ведомства в соответствии с действующими в стране законодательными документами. К вопросам государственного регулирования относятся: управление недропользованием; управление федеральной собственностью (пакетом акций); геологический, экологический и другой контроль за безопасным

ведением работ, рациональное использование углеводородных ресурсов; лицензирование видов деятельности; проведение налоговой, кредитной и ценовой политики; программу демополизации и регулирования деятельности естественных монополий и иных вопросов. Очевидно, что проведение государственной экономической политики в нефтегазовой сфере должно сопровождаться внесением изменений в акты, регламентирующие стандарты качества конечной продукции и технологические требования к производителям.

Анализ системы органов исполнительной власти, осуществляющих управление в сфере нефтегазового комплекса на федеральном уровне позволяет выделить, наряду с министерствами, и другие федеральные органы, призванные специально осуществлять контрольно-надзорные полномочия в нефтегазовом комплексе: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральная антимонопольная служба.

Аргументировано, что административно-правовой статус Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору находит свое отражение в специализированных административных регламентах, выявляющих суть ряда полномочий Ростехнадзора и алгоритм их реализации.

Проанализирован особый публичный статус Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности, образованной в целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и иных публично-правовых образований по развитию топливно-энергетического, в том числе и нефтегазового комплекса, обеспечению промышленной, энергетической и экологической безопасности, рационального использования и эффективного воспроизводства минеральных ресурсов России. Систематизированы координационные и аналитические полномочия данной Комиссии как специального публичного органа.

Рассмотрен административно-правовой статус органа исполнительной власти лидера по добыче нефти в России - Ханты Мансийского автономного округа. Доказано, что из важнейших направлений оптимизации механизмов взаимодействия органов данного субъекта с федеральными органами исполнительной власти является координация, которая может осуществляться и на нормативном уровне - на основе соглашений. В частности, в 2015 году, между Федеральным агентством по недропользованию и Правительством Ханты-Мансийского автономного округа - Югры было подписано соглашение, расширяющее компетенцию субъекта по участкам недр, содержащих подземные воды.

Среди проблем регионального управления нефтегазовым комплексом отмечен недостаточный объем сферы компетенций для региональных органов власти в сфере недропользования в целом, а особенно в вопросах регулирования освоения нефтегазовых ресурсов (включая вопросы лицензирования прав на пользование недрами).

Аргументировано, что на уровне исполнительной власти ключевыми вопросами являются порядок формирования тарифов на транспортировку продуктов производства нефтегазового комплекса, смягчение государственного регулирования производства и сбыта нефтепродуктов, выдача лицензий, взаимодействие с природоохранными, регулирующими и контролирующими органами власти.

В третьем параграфе «Совершенствование института административной ответственности за правонарушения в нефтегазовом комплексе» исследована специфика института административной ответственности за правонарушения в нефтегазовом комплексе, что обусловило необходимость анализа наиболее значимых признаков юридической ответственности, интерпретируемой как мера воздействия на субъекта противоправного поведения, соразмерная вреду, наносимому данным субъектом обществу, общественно опасным возможным последствиям.

Аргументировано, что административная ответственность за правонарушения в нефтегазовом комплексе – это сложное и многогранное правовое явление, которое может быть интерпретировано как негативная реакция государства в лице его органов на нарушение установленных стандартов, технических регламентов, правил, запретов и целевых показателей в данном комплексе, выражающаяся в назначении административно-правовых санкций.

Очевидно, что одновременно с правом добывать полезные ископаемые на основании лицензии, российское законодательство накладывает на недропользователя обязанность осуществлять данную деятельность эффективно: полно и комплексно извлекать полезные ископаемые, не допуская при этом фактических и нормативных потерь. Нарушение, в частности, вышеназванных обязательств является объективной стороной административного правонарушения, предусмотренного статьей 8.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Доказательствами по составу могут служить отчеты об объеме фактических потерь составляемые маркшейдерскими, геологическими или технологическими службами предприятий не менее одного раза в год. Определенные трудности вызывает определение причин несоблюдения указанных норм, среди которых могут быть не только действия и бездействие субъекта, но и обстоятельства естественного происхождения, следствия природных процессов.

Обосновано, что на региональном уровне могут быть разработаны свои требования к рациональному использованию недр.

Отмечено, что деятельность по геодезическому обеспечению геологических работ также строго регламентирована. В частности, порядок ликвидации и консервации маркшейдерскими предприятиями по добыче полезных ископаемых, а также перечень необходимых соответствующих мероприятий установлен постановлением ГОСГОРТЕХНАДЗОРА РФ от 02.06.99 № 33 и инструкцией указанного же органа от 25.05.2002 № 22.

Нарушения, за которые Ростехнадзор вправе привлечь к административной ответственности достаточно разноплановы: от невыполнения консервации опасного производственного объекта до отсутствия должным образом разработанной соответствующей проектной документации и отсутствие комплекта необходимых чертежей земной поверхности.

Обращено внимание на то, что доказательства, необходимые для привлечения недропользователя к административной ответственности за нерациональное использование недр при добыче полезных ископаемых по статье 8.10 КоАП РФ, могут быть получены в результате производства по делу о нарушении правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр по статье 8.11 КоАП РФ, то есть, данные смежные составы обусловлены целью административной ответственности - общей и частной превенции и служат недопущению в конечном итоге гибели месторождений, преждевременному исчерпанию полезных ресурсов.

Сформулирован вывод о необходимости закрепления административной ответственности за невыполнение одиннадцати основных нормативно закреплённых обязанностей и требований к рациональному использованию недр в целях усиления системного, комплексного подхода к административно-правовому регулированию нефтегазового комплекса России, обеспечения энергетической безопасности в Российской Федерации и повышения эффективности Энергетической стратегии России.

Третья глава «Структура преобразования механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса на современном этапе» состоит из трёх параграфов.

В первом параграфе «Саморегулируемые организации в нефтегазовом строительстве и проблемы их интеграции в механизм административно-правового регулирования» автор обращается к анализу саморегулирования как сложного, комплексного механизма социальной регуляции общественных отношений, с помощью которого на различных уровнях с использованием различных видов социальных регуляторов субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности осуществляется самостоятельная и инициативная деятельность, целью которой являются разработка и установление стандартов и правил указанной деятельности, а также контроль за соблюдением их требований.

Проанализированы такие базовые характеристики саморегулирования как информационная открытость, бессрочность вступления в саморегулируемую организацию, поддержка строителей нефтегазового комплекса на всех уровнях государственной власти, получение определенного уровня независимости в принятии решений, не противоречащих действующему российскому законодательству, уменьшение административной нагрузки государственных органов.

Саморегулирование в нефтегазовом секторе можно охарактеризовать как правовой институт, призванный регулировать определенные элементы данного комплекса без непосредственного участия государства, соответственно саморегулируемая организация специалистов нефтегазового комплекса представляет собой общественное объединение в форме некоммерческой организации, имеющей членство, реализующей на основе законодательства и разработанных ею правил публичные функции в отношении субъектов деятельности в сфере нефтегазового комплекса, которые сочетаются с функциями охраны и защиты их прав. Таким образом, саморегулируемые организации рассматриваются сквозь призму законодательства о некоммерческих организациях.

Проанализирован правовой статус Ассоциации строителей газового и нефтяного комплексов, Некоммерческого партнёрства «Союз строителей

нефтегазовой отрасли», Ассоциации «Нефтегазстрой», Общероссийской негосударственной некоммерческой организации «Национальное объединение саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих строительство».

Обоснован вывод о том, что в сфере нефтегазового строительства происходит формирование квазигосударственной системы контрольных органов, характеризующихся, во-первых, региональной структурой, во-вторых, стандартами деятельности, нормативно утвержденными на федеральном уровне.

Рассмотрен вопрос о специфике контрольно-надзорной деятельности в отношении института саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства. Аргументировано, что одной из ключевых характеристик контрольно-надзорной деятельности в нефтегазовом комплексе является сочетание двух видов надзорной деятельности: экологического надзора и надзора в области обеспечения промышленной безопасности.

Проанализированы административные процедуры, установленные Административным регламентом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по внесению сведений в государственный реестр саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, утвержденном приказом Ростехнадзора и Административным регламентом по исполнению Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации государственной функции по осуществлению государственного контроля за деятельностью национальных объединений саморегулируемых организаций, имеющих право выдачи свидетельств о допуске к работам, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства.

Обращено внимание на необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти в отношении деятельности субъектов нефтегазового строительства в связи с отменой с 1 июля 2017 г. так называемых строительных допусков.

Второй параграф «Публично - правовые основы государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе» посвящен исследованию государственно-частного партнерства как факультативной составляющей механизма административно-правового регулирования, функционирующей в целях наиболее оптимального осуществления общественно-значимых проектов в наиболее короткие сроки.

Очевидно, что реализация таких базовых направлений, связанных с нейтрализацией неопределенности в экономике, как улучшение экологических, экономических и социально-правовых показателей развития нефтегазового комплекса и учет последствий современной деятельности нефтегазовых предприятий в различных их аспектах, должна быть основана на конвергенции государственного регулирования и рынка.

Подчеркнуто, что необходимость применения механизмов государственно-частного партнерства не вызывает сомнений, прежде всего, в силу того, что предприятия нефтегазового комплекса в значительной степени зависят от импортных

энергетических технологий и оборудования, а также в силу того, что в исследуемом комплексе недостаточно развита инновационная инфраструктура.

Проанализирован правовой статус значимого элемента институциональной инфраструктуры государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе, а именно, крупных вертикально-интегрированных компаний, созданных в процессе реструктуризации нефтегазового комплекса России и включающих в себя, как правило, объединение нескольких предприятий технологической цепочки, от поиска и разведки нефти и газа до реализации итоговой продукции, в том числе, ПАО «Лукойл», ПАО «Газпром нефть», а также «Транснефть» и «Транснефтепродукт», осуществляющих транспортировку нефти и нефтепродуктов.

Отмечено, что у ПАО «Газпром», и у ряда других субъектов естественных монополий в нефтегазовом комплексе России (ПАО «Транснефть», АО «АК «Транснефтепродукт», ПАО «Лукойл») предусмотрен инструментарий, нацеленный на обеспечение не только собственно их деятельности, но и реализации контроля за функционированием унифицированной системы газоснабжения, а также обеспечения доступа производителей к системе транспортировки газа: ПАО «Транснефть» и АК «Транснефтепродукт» обладают полномочиями по обеспечению доступа производителей к нефтепроводам и нефтепродуктопроводам; ПАО «Лукойл», в том числе, осуществляет экологический мониторинг окружающей среды с последующей публикацией соответствующих отчетов.

Решение актуальных задач в нефтегазовом комплексе, закрепленных в Энергетической стратегии России на период до 2030 года, предполагает создание на базе государственно-частного партнерства полигонов для отработки образцов новой техники и технологий; создание непрерывно пополняемых информационных баз, содержащих сведения о современных российских и зарубежных разработках в нефтегазовой отрасли, что, в свою очередь, обуславливает необходимость совершенствования организационно-правовых основ такой деятельности.

Обосновано, что формирование целостной и гибкой институциональной системы в энергетическом секторе, включающей устранение необоснованных административных барьеров; создание системы стимулов для внедрения компаниями передовых технологий и развития технологического энергосбережения, создание устойчивой национальной инновационной системы в сфере энергетики, предполагающей взаимодействие науки, бизнеса, власти, обуславливает необходимость правового обоснования и алгоритмов практической реализации уже не дуалистической структуры «государство – бизнес», а триангуляционной: «государство (власть) – бизнес – наука».

Подчеркнуто, что государственно-частное партнерство в нефтегазовом комплексе на сегодняшний день реализуется по весьма ограниченному списку правовых форм, представляющих интерес для отдельных научных исследований, в число которых входят соглашения о сотрудничестве между частными и публичными субъектами для достижения общественно значимых целей.

Реализация общественно значимых инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства в нефтегазовой отрасли 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.

В третьем параграфе «Административно-правовая природа соглашений о разделе продукции как формы государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе России» обосновано, что государственно-частное партнерство в нефтегазовой отрасли в настоящее время реализуется по весьма ограниченному списку форм, включающих такую особенно активно используемую в нефтегазовом комплексе форму партнерских отношений между государством и бизнесом как соглашение о разделе продукции.

Доказано, что заключенные Правительством Российской Федерации соглашения о разделе продукции в нефтегазовом комплексе ориентированы на форму индонезийского модернизированного раздела продукции.

Обращено внимание на то, что определение мер, направленных на обеспечение интересов государства при реализации соглашений о разделе продукции входит в перечень задач Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам стратегии развития топливно-энергетического комплекса и экологической безопасности.

Более детально проанализирована специфика проекта по разработке углеводородного сырья «Сахалин-2», включающий Пильтун-Астохское нефтегазоконденсатное и Лунское газоконденсатное месторождения на северо-восточном шельфе острова Сахалин. Данное Соглашение предусматривало максимальную прозрачность экономики проекта «Сахалин-2» в силу того, что именно государство (Российская Федерация) утверждало сметы расходов и имело возможность осуществлять проверку деятельности инвестора.

Отмечено, что соглашение о разделе продукции регулирует не только отношения в процессе поиска, разведки и добычи углеводородного сырья, но также и транспортировки, обработки, хранения, переработки, использования, реализации произведенной продукции. Систематизированы отличия соглашения о разделе продукции от концессионного договора

Обсужден вопрос о категоризации соглашения о разделе продукции как административного договора. Доказано, что отсутствие легальной дефиниции данного договора в административном законодательстве способствует терминологическому многообразию в административно-правовой доктрине, обусловленному не только субъективными факторами – индивидуальными воззрениями авторов, но и спецификой анализируемой проблемы.

Анализ административно-правовой природы соглашения о разделе продукции, принадлежащего публично-правовой сфере (точнее, асимптотически приближающегося к вышеназванной сфере), позволил сформулировать вывод о том, что данное соглашение обладает определенной спецификой субъектного состава, характеризуется наличием публичной социально значимой цели, принадлежностью к косвенной форме публичного управления, в определенной степени регулируется нормами административного права, включает в себе элементы правового акта с более проактивно высоким уровнем ответственности сторон и, конечно, тесно

связано с административными актами, причем такая взаимосвязь наиболее ярко иллюстрируется необходимостью корреляции исследуемого соглашения с требованиями законодательства Российской Федерации по безопасному ведению работ по такому соглашению, связанных с использованием недр, охране недр, окружающей среды и здоровья населения.

Согласно действующему российскому законодательству стороны соглашения о разделе продукции могут согласовать применение общепринятых в мировой практике ведения работ по разведке и добыче минерального сырья требований по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр, охране недр, окружающей среды и здоровья населения, а также документов по стандартизации в этой области, принятых в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации.

Аргументировано, что в целях совершенствования российского законодательства о соглашениях о разделе продукции необходимо более четко регламентировать правовой механизм реализации государством функций контроля за соблюдением сторонами соглашения, особенно, инвестором, вышеназванных правил.

Подчеркнуто, что новшеством российского законодательства о соглашениях о разделе продукции является фиксация «информационной» статьи, посвященной правовому режиму геологической информации о недрах при реализации соглашений. При соблюдении условий конфиденциальности, предусмотренных соглашением, инвестору предоставлено право свободно и безвозмездно пользоваться такой информацией исключительно в целях выполнения работ по соглашению.

Отмечено, что необходимость уточнения правового режима информации о недрах обусловила постановку и решение вопроса об уточнении соответствующих дефиниций.

Сформулирован вывод о том, что в отношении геологической информации о недрах применима иерархическая дихотомия – такие сведения подразделяются на первичную геологическую информацию о недрах и интерпретированную геологическую информацию о недрах. Дефиниция интерпретированной геологической информацией о недрах включает результаты обработки первичной геологической информации о недрах, в том числе, геологические отчеты, карты, планы, эскизы. Правовой режим геологической информации о недрах охватывает и ряд информационных процессов, в частности, передачу, предоставление и использование.

Проанализирована специфика правового режима первичной и интерпретированной геологической информации о недрах, осуществляемых в отношении такой информации процессов предоставления, хранения и использования и иных видов информационных процессов при реализации соглашений о разделе продукции.

В заключении сформулированы выводы и предложения соискателя, логично вытекающие из рассмотренных в диссертационном исследовании проблем.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ РАБОТАХ:

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации научных результатов диссертационных исследований:

1. Административно-правовая природа соглашений о разделе продукции в нефтегазовом комплексе России [Текст] Е.В. Васильев //Вопросы российского и международного права. 2016, № 10. С. 197 - 209 (0,8 п.л.).
2. Некоторые аспекты совершенствования организационно-правовых основ государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе [Текст] Е.В. Васильев //Право и практика, 2016, № 4, С.78 – 85 (0,4 п.л.).
3. Некоторые аспекты совершенствования административной ответственности за правонарушения в нефтегазовом комплексе [Текст] Е.В. Васильев //Теория и практика общественного развития. 2015. № 24. С. 249-251. (0.4 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

4. Эволюция правового регулирования нефтегазового комплекса (отрасли) в России [Текст] Е.В. Васильев; О.А. Ястребов// 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. – С. 169 – 188.
5. Особенности правового режима геологической информации о недрах при реализации соглашений о разделе продукции [Текст] Е.В. Васильев // Актуальные проблемы административного, финансового и информационного права в России и зарубежных странах: сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. - М.: РУДН, 2016. - С. 130 – 140.
6. О специфике саморегулируемых организаций в нефтегазовом комплексе России [Текст] Е.В. Васильев// Публично-правовые механизмы в обеспечении общественного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Нины Антоновны Куфаковой. Москва, 1 апреля 2016 г. Москва: РУДН, 2016. – С. 205 – 215.
7. О сущности механизма административно-правового регулирования нефтегазового комплекса [Текст] Е.В. Васильев// Глобализация и публичное право: материалы Международной научно-практической конференции. Москва, 26 октября 2016 г.Москва: РУДН, 2017. – С. 60 – 65.

Васильев Евгений Валерьевич

**Механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса в России:
проблемы совершенствования на современном этапе**

В диссертации исследуется механизм административно-правового регулирования нефтегазового комплекса, связанного с формированием принципиально новых взаимосвязей государства и иных субъектов общественных отношений в нефтегазовой сфере России. Разработана совокупность теоретических положений и практических рекомендаций по совершенствованию административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом России. В ходе работы построен категориально-понятийный аппарат исследования; сформулировано и обосновано определение нефтегазового комплекса в широком смысле, включающее его субъектов и ассоциированную деятельность в сфере нефтегазового строительства. Определены основные этапы, предложена и аргументирована авторская периодизация правового регулирования нефтегазовой отрасли в России. Проанализирована нормативно-правовая основа функционирования нефтегазового комплекса России, конкретизирована ее структура. Систематизирован административно-правовой статус субъектов управления нефтегазовым комплексом. Обоснована необходимость расширения объема компетенции региональных органов власти в сфере недропользования, включая вопросы регулирования освоения углеводородных ресурсов. Выявлена специфика административной ответственности за правонарушения в нефтегазовом комплексе России. Сформулирован вывод о необходимости закрепления административной ответственности за невыполнение одиннадцати основных требований к рациональному использованию недр, зафиксированных федеральным законодательством о недрах. Методологически обосновано выделение факультативных элементов, интегрируемых в механизм административно-правового регулирования нефтегазовым комплексом России - института саморегулирования в отдельных подсистемах комплекса и государственно-частного партнерства. Анализируется алгоритм контроля органов государственной власти за деятельностью саморегулируемых организаций в сфере нефтегазового строительства. Теоретически аргументирована административно-правовая природа соглашения о разделе продукции как формы государственно-частного партнерства в нефтегазовом комплексе. Раскрыт правовой режим первичной и интерпретированной геологической информации, используемой в соглашениях о разделе продукции.

**Mechanism of Administrative and Legal Regulation of the Oil and Gas Complex in Russia:
Problems of Improvement at the Present Stage**

The dissertation is the study of the mechanism of administrative and legal regulation of the oil and gas complex; it takes into account the realities of the present time, connected with the formation of fundamentally new interrelations between the state and other subjects of public relations in the oil and gas sector of Russia. Based on the research, a set of theoretical provisions and practical recommendations for improving the administrative and legal regulation of the oil and gas complex in Russia at the present stage of development has been developed. In the course of the work a conceptual categorical research apparatus has been constructed; the definition of the oil and gas complex in a broad sense, including its subjects and associated activities in the field of oil and gas construction has been formulated and justified. The main stages have been determined, the author's periodization of the legal regulation of the oil and gas industry in Russia has been proposed and argued. Significant trends in state policy characterizing the sustainable development of the oil and gas complex, including innovation vector and import substitution vector have been highlighted. The regulatory and legal basis for operating the oil and gas complex in Russia has been particularly carefully analyzed, and its structure has been specified. Based on the research, the administrative and legal status of the subjects of management of the oil and gas complex has been systematized. The necessity for expanding the scope of competence of regional authorities in the sphere of subsoil use, including the issues of regulating the hydrocarbon resources development has been substantiated. Specificity of administrative responsibility for violations in the oil and gas complex of Russia has been revealed. The conclusion on the need to consolidate administrative responsibility for the failure to comply with eleven basic requirements for the rational use of mineral resources, fixed by federal legislation on mineral resources has been drawn. Selection of optional elements that are integrated into the mechanism of administrative and legal regulation of the oil and gas complex of Russia - the institute of self-regulation in separate subsystems of the complex and public-private partnership - has been methodologically substantiated. The algorithm for state authorities monitoring over the activities of self-regulating organizations in the field of oil and gas construction has been subjected to thorough analysis. The administrative-legal nature of the production sharing agreement as a form of public-private partnership in the oil and gas complex has been theoretically reasoned. The legal regime of primary and interpreted geological information used in production sharing agreements has been disclosed.

Подписано в печать: 27.03.2018
Объем: 1,0 п.л.
Тираж 100 экз. Заказ № 2538
Отпечатано в типографии «Реглет»
119526, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 39
(495) 661-60-89, www.reglet.ru

