

تحلیل مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور

جعفر نوری یوشانلوئی*

دانشیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

نسیم برخی

دانشجوی دکتری تخصصی حقوق نفت و گاز دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

چکیده

در کشورهایی مثل ایران که دارای مخازن قدیمی و دیرپا است و بیشتر مخازن نیمه دوم عمر خود را سپری می‌کنند، بهره‌برداری بهینه و افزایش بهره‌وری در زنجیره صنعت نفت و گاز کشور از طریق نظام‌های مدیریتی، به عنوان راهبردی در سند ملی راهبرد انرژی کشور پیش‌بینی شده است. همین امر نشان‌دهنده ضرورت اعمال رویکرد مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز در کشور است. اما این مفهوم نه تنها در قوانین و مقررات کشور معیارسازی نشده است، بلکه عناصر و فرایندهای آن به درستی تبیین نگردیده است. از این رو در این مقاله ضمن تبیین ماهیت این مفهوم، عناصر و فرایندهای آن، نظریه مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز مطرح گردید که براساس آن می‌توان عناصر مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز را شامل ملاحظات محیطی، مطالعات زمین‌شناسی، ملاحظات فنی و مهندسی، دانش فنی و فناوری، ملاحظات اقتصادی، تأمین مالی و ملاحظات قانونی و قراردادی دانست. از طرفی، اجرایی شدن این مفهوم و عناصر آن در فضای حاکم بر کشور نیازمند تعیین نهاد متولی آن است. بنابراین پس از بررسی ابهامات و تناقضات موجود در قوانین کشور، شرکت ملی نفت ایران به عنوان نهاد مسئول و متولی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور و وزارت نفت برای نظارت بر اجرای درست آن معرفی شده است.

واژگان کلیدی: شرکت ملی نفت ایران، مالک مخزن، مخازن نفت و گاز، مدیریت حقوقی، جامع و یکپارچه.

مقدمه

در سال‌های اخیر مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز کشور به دلیل نوسان قیمت‌ها، کاهش منابع نفتی، افزایش مخازن قدیمی و تغییر در سیاست‌های اجرایی دولت به‌منظور برداشت بهینه از مخازن، به یکی از بحث‌های مهم صنعت نفت و گاز کشور تبدیل شده است. در اهمیت مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز همین بس که امروزه بیشترین حجم سرمایه‌گذاری‌ها برای مطالعات جامع و تولید صیانتی و افزایش برداشت از مخازن انجام می‌گیرد. همچنین با توجه به این‌که برخی از فرایندهای مخزن برگشت‌ناپذیر است و انتخاب گزینه نامناسب می‌تواند آسیب و ضرر جبران‌ناپذیری به مخزن وارد آورد، ضرورت مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کاملاً احساس می‌شود. آیا می‌توان بدون داشتن طرح و برنامه‌ریزی مخزن را به حال خود رها کرد و کسب سود از آن را به شانس و اقبال وابسته نمود یا با مدیریت کامل مخزن به افزایش برداشت و بیشینه کردن سود آن رسید (Satter, A, 1990: 24-27). از این‌رو شرکت‌های نفتی بیش از گذشته به اهمیت برنامه‌ریزی جامع در مدیریت مخازن و درک کامل از این مفهوم در فرایند توسعه و استخراج از ذخایر نفت و گاز کشور پی‌برده‌اند؛ اما متأسفانه تا کنون تعریف مشخص و جامعی از این مفهوم ارائه نشده است؛ به‌نحوی که تعریف این مفهوم خود یکی از چالش‌های اساسی در روند اجرای آن شمرده می‌شود؛ زیرا تا زمانی که این مفهوم معیارسازی نشود و چهارچوب اجرایی، عناصر و فرایند آن در قوانین کشور و دکترین حقوقی مدون نگردد، عمل به آن ممکن نخواهد بود. همچنین علاوه بر واکاوی این مفهوم، ضروری است که نهاد مسئول و متولی اجرای فرایند مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور در پرتو قوانین کشور معین گردد. بنابراین در این مقاله ضمن شناسایی مفهوم، عناصر و فرایند مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز و بررسی مبانی و ملزومات قانونی آن، به‌منظور تعیین نهاد مسئول و متولی اجرای آن، قوانین موجود از جمله قانون اساسی، قانون اساسنامه شرکت ملی نفت و قوانین نفتی و ابهامات و تناقضات موجود در قوانین بررسی شده و در پایان نیز نهاد متولی و نحوه عمل آن پیشنهاد شده است.

۱. مبانی نظری مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز

به‌منظور تعیین ساختار و ارائه تعریفی دقیق از مفهوم مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز، ضروری است مفهوم جامع و یکپارچه بودن مدیریت مخازن نفت و گاز بررسی شود و سپس با توجه به تعریف ارائه شده و شناسایی عناصر آن، مفهوم حقوقی بودن مدیریت جامع و یکپارچه مخازن ارائه گردد.

۱.۱. مفهوم جامعیت و یکپارچگی مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز

موفقیت در مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز مستلزم جامعیت و یکپارچگی در کلیه عناصر دخیل، منابع حقوقی حاکم بر صنعت نفت و گاز (اعم از قوانین و آیین‌نامه‌ها، عرف‌های نفتی، رویه‌های حل و فصل اختلافات نفتی و اصول کلی حقوقی) و قراردادهای حاکم بر این صنعت است. از این رو برای این که مخازن نفت و گاز به صورت یکپارچه مدیریت شده و به یکپارچگی مدیریت حقوقی مخازن بینجامد: ۱. یکپارچگی عناصر؛ ۲. یکپارچگی منابع حقوق نفت و گاز؛ ۳. یکپارچگی قراردادهای این صنعت مورد نیاز است که در ادامه بررسی خواهد شد.

۱.۱.۱. جامعیت و یکپارچگی عناصر

در گذشته مدیریت مخازن براساس مبانی علمی پیشرفته و به صورت جامع و یکپارچه اعمال نمی‌شد، بلکه به صورت مرحله‌ای مجزا از هم و بدون ارتباط میان عناصر مختلف و نامنسجم انجام می‌گرفت. در دهه ۱۹۷۰ میلادی، مدیریت مخزن مترادف با مهندسی مخزن بود و مهم‌ترین جنبه مدیریت مخزن و گاه تنها جنبه آن، جنبه فنی آن بود. در این دوران مدیریت مخزن به هیچ وجه جامع عناصر مختلف نبود و مهندسی نفت و مهندسی مخزن به صورت تک‌بعدی برای مدیریت مخازن به کار گرفته می‌شد (روانان و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۸). چندی بعد، مدیریت مخزن معنایی مترادف با شبیه‌سازی مخزن پیدا کرد.

به باور نگارندگان، مدیریت مخازن شامل برخی متغیرهای خارجی و محیطی است که آن را فراتر از صرف مهندسی مخزن می‌برد. در این رویکرد، مدیریت مخزن شامل متغیرهای انسانی، فناوری، سیاسی، اقتصادی، قانونی، زیست‌محیطی و... است. امروزه بیشتر بخش‌های مرتبط با مخزن اعم از زمین‌شناسی و ژئوفیزیک، مهندسی، بخش‌های اقتصادی، حقوقی و زیست‌محیطی و... همه‌وهمه در تعاملی مؤثر با یکدیگر به‌طور مستقیم در فرایند مدیریت مخزن و رسیدن به اهداف آن فعالیت و همکاری دارند. به عبارتی، مدیریت مخزن شامل زنجیره‌ای از اکتشاف، حفاری، استخراج، تولید، تفکیک، نگهداری، ذخیره‌سازی و انتقال است (Fanchi, 2010: 279).

فرهنگ لغت وبستر^۱، مدیریت را با عنوان «استفاده منطقی از ابزار برای رسیدن به یک هدف» تعریف می‌کند؛ بنابراین مدیریت جامع و یکپارچه مخازن می‌تواند با عنوان استفاده منطقی و درست از ابزار مختلف و منابع موجود برای به دست آوردن تولید بیشتر از مخزن تعریف شود (Thakur, 1990: 8-9)؛ به این مفهوم که بتوان از منابع به بهترین و بهینه‌ترین حالت

1. webster

استفاده کرد. منظور از منابع در این تعریف می‌تواند کلیه نیروهای انسانی موجود، فناوری و سرمایه، منابع مالی، امکانات قانونی و قراردادی و... باشد. در همین راستا باید به این نکته توجه کرد که همان‌گونه که این منابع می‌تواند به عنوان ابزاری در اختیار مدیریت جامع و یکپارچه مخازن قرار گیرد، ممکن است موجب محدودیت‌هایی نیز گردد (M.L. Wiggins, 1990: 327).

از این منظر، مدیریت مخزن، مدیریت نظامی به‌هم‌پیوسته از این متغیرهاست. این نگاه به مدیریت مخازن نفت و گاز، به ایجاد نظریه مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز می‌انجامد که براساس آن می‌توان عناصر مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز را شامل ملاحظات محیطی، مطالعات زمین‌شناسی، ملاحظات فنی و مهندسی، دانش فنی و فناوری، ملاحظات اقتصادی، تأمین مالی و ملاحظات قانونی و قراردادی دانست. همچنین لازمه تحقق مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز، پیمودن فرایندی است که شامل شناسایی و ارزیابی، تعیین متصدی، تبیین راهبرد و برنامه‌ریزی، ارجاع کار، انعقاد قرارداد، اجرا، نظارت و ارزیابی و اصلاح و تجدیدنظر در فرایند امور است.

جامع بودن در کنار یکپارچه بودن مکمل یکدیگرند. جامع بودن به این معناست که برای مدیریت مخازن نفت و گاز باید تمام عناصر و متغیرهای مدیریتی، فنی، اقتصادی، محیطی، انسانی و حقوقی و زیست‌محیطی موجود باشند. یکپارچه بودن نیز بدون جامع بودن معنای خود را از دست می‌دهد؛ زیرا تا زمانی که تمام عناصر، ارکان و فرایند مدیریت مخازن نفت و گاز موجود نباشد، ارتباط و به‌هم‌پیوستگی این عناصر بی‌معنا خواهد بود. میان تمام این عناصر ارتباط معناداری وجود دارد و موفقیت هر عنصر وابسته به عنصر دیگر است.

۲.۱.۱. جامعیت و یکپارچگی منابع حقوق

تحقق مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه عناصر یادشده، مستلزم جامعیت و یکپارچگی منابع حقوقی حاکم بر صنعت نفت و گاز، از جمله قوانین و مقررات، آیین‌نامه‌ها، عرف‌های نفتی، رویه‌های حل و فصل اختلافات نفتی و اصول کلی حقوقی است. در صورتی که میان قوانین و مقررات داخلی با آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌های حقوقی و حتی قوانین، عرف‌ها و رویه‌های بین‌المللی تناقض وجود داشته و یا قوانین و مقررات موجود درباره برخی از عناصر مدیریت مخازن نفت و گاز ساکت باشد و جامعیت لازم را نداشته باشد، یکپارچگی مدیریت حقوقی را خدشه‌دار می‌کند.

از دیدگاه دولت‌های میزبان، قوانین داخلی کشور صاحب مخزن به عنوان یکی از مهم‌ترین منابع حقوق نفت و گاز تلقی می‌گردد؛ از این رو دولت میزبان برای سامان‌دهی عملیات نفتی و

تحقق سیاست‌ها و اهداف بلندمدت خویش، قوانین و مقرراتی را در این حوزه وضع می‌کند که این امر موجب شده است گاهی قوانین مرتبط با صنعت نفت و گاز در یک قانون نفت واحد متمرکز نگردیده و بسیاری از مسائل مربوط به این صنعت به صورت پراکنده در قوانین مختلف وضع شده‌اند. در این راستا نیز ممکن است آیین‌نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های متعددی وضع شوند که با قوانین و مقررات موجود در تناقض بوده و عدم دسترسی عموم به آن‌ها، به ایجاد فساد و نبود رویه واحد بینجامد (شیروی، ۱۳۹۲: ۱۰۱).

افزون بر قوانین ملی دولت میزبان، از حقوق عرفی نفت^۱ به عنوان یکی دیگر از منابع حقوق نفت و گاز نام برده‌اند. حقوق عرفی نفت، رفتارها و رویه‌های خوب فعالان صنعت نفت و گاز^۲، از جمله شرکت‌های ملی نفت، شرکت‌های بین‌المللی نفت، داورها، وکلای و مشاوران فعال در مسائل نفتی است که بارها مورد استناد قرار گرفته و مورد عمل واقع می‌شوند (شیروی، ۱۳۹۲: ۱۰۳). در نتیجه، در صورت خلأ نظام‌های حقوقی و قراردادهای بین‌المللی می‌توان به حقوق عرفی نفت مراجعه کرد. به عبارتی، اولویت با قواعد الزام‌آور نظام حقوقی داخلی و یا بین‌المللی است، اما در صورت تناقض، تضاد و یا ابهام در قوانین، می‌توان به قواعد حقوق عرفی نفت مراجعه کرد (Thomas C, 2011: 214-230). مفاهیمی از جمله صیانت از مخزن، احترام به مالکیت منابع طبیعی زیرزمین (به‌ویژه مخازن نفت و گاز)، پذیرش ریسک برای سرمایه‌گذار در دوره اکتشاف، تهیه برنامه جامع توسعه میادین و...، همگی زاینده حقوق عرفی نفت هستند.

از دیگر منابع حقوق نفت و گاز، رویه‌های حل و فصل اختلافات نفتی است. در صنعت نفت و گاز رویه‌های مشابه قضایی به ندرت شکل می‌گیرد؛ چراکه اساساً اختلافات در صنعت نفت و گاز کمتر در محاکم مطرح می‌گردند و اصحاب دعوا در صنعت نفت و گاز علاقه‌ای ندارند که اختلافات خود را به دادگاه‌های داخلی کشور میزبان ارجاع دهند و دادگاه بین‌المللی با صلاحیت عام برای حل و فصل اختلافات نفتی فی‌مابین اشخاص حقوق خصوصی پیش‌بینی نشده و شیوه رایج حل و فصل اختلافات در قراردادهای صنعت نفت و گاز، داوری است. در این راستا، سازمان‌های بین‌المللی مانند آنسیترال و اتاق بازرگانی بین‌المللی، به همانندسازی و ایجاد رویه‌های داوری کمک نموده و داورها در موضوع‌های مشابه و ویژه در صورت سکوت قوانین و مقررات به آرای صادره در سایر پرونده‌های داوری استناد می‌کنند.

سرانجام، اصول کلی حقوقی که به عنوان یکی دیگر از منابع حقوق نفت و گاز شناخته شده است. اصولی مانند اصل لزوم قراردادها، اصل حسن‌نیت در قراردادهای بین‌المللی و اصل

1. Lex Petrolea
2. Oil best practice

تغییر بنیادین اوضاع و احوال، از اصول کلی حقوقی بوده که جنبه عام داشته و در کشورهای مختلف مورد شناسایی قرار گرفته و جنبه الزام آور یافته است؛ هرچند ممکن است برخی از این اصول حقوقی در تعدادی از کشورها به رسمیت شناخته نشده و جنبه الزام آور نداشته باشد.

با توجه به مراتب پیش گفته، همواره این احتمال وجود دارد که میان قوانین و مقررات، معاهدات، اصول کلی حقوقی، عرف نفتی و رویه‌های بین‌المللی وحدت رویه وجود نداشته باشد و منابع حقوقی حاکم بر صنعت نفت و گاز دارای جامعیت و یکپارچگی نباشد. بنابراین عدم دسترسی به مقررات یکسان و ضوابط یکنواخت، مدیریت حقوقی مخازن را با چالش روبه‌رو می‌سازد و این امر ضرورت تدوین قراردادهای جامعی که همه تعهدات طرفین را مورد پیش‌بینی قرار دهد، روشن می‌کند. افزون بر این، دکتترین حقوقی می‌بایست تلاش کند با اثرگذاری خود، منابع حقوقی حاکم بر صنعت نفت و گاز را یکپارچه نموده و نظام قانون‌گذاری را به بلوغ کافی برساند؛ به نحوی که جامعیت و یکپارچگی قوانین و مقررات پاسخگوی نیازهای عملیاتی فعالان این صنعت بوده و به مرور زمان به ایجاد یکپارچگی سایر منابع حقوقی نفت و گاز بینجامد. بنابراین برای مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور، ضروری است ضمن توجه به همه عناصر پیش گفته در قراردادهای نفتی، نسبت به تدوین قانون نفت جامع و یکپارچه اقدام کرد.

۳.۱.۱. جامعیت و یکپارچگی قراردادها

قراردادهای منعقد در صنعت نفت و گاز، افزون بر این که یکی از منابع حقوق نفت و گاز کشورها به‌شمار می‌آید، تنظیم‌کننده روابط اشخاص درگیر در یک پروژه نیز هست. از این رو جامعیت و یکپارچگی قراردادها، یکی دیگر از عوامل دخیل در مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز است. به منظور تحقق جامعیت و یکپارچگی در قراردادها می‌بایست:

اولاً، همه مراحل مختلف عملیات نفتی در قراردادی واحد به شرکت نفتی بین‌المللی واگذار گردد که این مراحل شامل تمامی فرایندهای عملیاتی بالادستی صنعت نفت و گاز (اکتشاف، توسعه، تولید، رهاسازی و برچیدن تأسیسات) است. حضور پیمانکار در مخازن و میداین نفت و گاز کشور میزبان در صورتی می‌تواند به تولید صیانتی از مخازن نفت و گاز کشور بینجامد که از ابتدای فرایند اکتشاف مخازن تا پایان عمر مخزن حضور داشته باشد. از طرفی، حضور پیمانکار در مرحله اکتشاف و نبودش در فرایند توسعه و تولید از مخازن نفت و گاز، به کاهش انگیزه شرکت‌های بین‌المللی برای حضور در مرحله اکتشاف می‌انجامد.

همچنین برای رعایت شاخص‌های تولید صیانتی، رعایت نرخ MER، استفاده به‌موقع از روش‌های افزایش و بهبود ضریب بازیافت مخازن و... ضروری است که پیمانکار به صورت هم‌زمان در مراحل توسعه و بهره‌برداری و تا پایان عمر مفید مخزن با نظارت و یا مشارکت دولت میزبان حضور داشته و برچیدن تأسیسات را نیز برعهده گیرد. چنانچه قراردادهای توسعه، بهره‌برداری و انجام عملیات بهبود و یا افزایش ضریب بازیافت در میدین و یا مخازن نفت و گاز مستقلاً منعقد گردد، با جامعیت و یکپارچگی مدیریت حقوقی مخازن در تعارض بوده و مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه را با چالش روبه‌رو می‌سازد.

ثانیاً، در فرایند عملیات بالادستی نفت و گاز، افزون بر قرارداد اصلی که میان شرکت نفتی بین‌المللی و شرکت ملی نفت برای انجام عملیات E&P منعقد می‌گردد، قراردادهای فرعی دیگری هم‌سو و در راستای قرارداد اصلی منعقد می‌شوند. اصولاً قراردادهای اصلی بالادستی شامل قراردادهای خدماتی، امتیازی و مشارکتی هستند که سایر قراردادهای فرعی می‌بایست در چهارچوب قرارداد اصلی منعقد گردند. موضوع قراردادهای فرعی، ارائه خدماتی مانند مهندسی و طراحی، لرزه‌نگاری، حفاری چاه‌های نفت و گاز، تأمین وسایل حمل‌ونقل و تأمین شناورهاست. شرکت‌های نفتی بین‌المللی پس از برنده شدن در فرایند مناقصه، اجرای پروژه را آغاز نموده و پس از انجام مطالعات مخزن، مطالعات مفهومی و انجام طراحی پایه و تفصیلی عملیات نفتی را آغاز می‌کنند. انجام هر کدام از این عملیات در مراحل مختلف فعالیت‌های بالادستی یا توسط خود شرکت نفتی^۱ انجام می‌شود و یا از طریق برون‌سپاری به پیمانکاران فرعی^۲. تخصصی شدن امور به افزایش برون‌سپاری توسط شرکت‌های نفتی انجامیده و همین امر منجر به شکل‌گیری نظام مشارکتی (تشکیل جوینت‌ونچرها) در صنعت نفت و گاز شده است. باین‌حال با توجه به انتقادهای وارده به فرایند برون‌سپاری و ناهماهنگی و نبود ارتباط میان بخش‌های مختلف پروژه که توسط شرکت‌های گوناگون انجام می‌شود، ضروری است که شرکت بین‌المللی نفتی طرف قرارداد به عنوان مدیریت‌کننده پیمانکاران فعالیت کند. به عبارتی، نقش آن از «اپراتور به عنوان پیمانکار»^۳ به «اپراتور به عنوان مدیریت‌کننده پیمانکاران»^۴ تغییر یابد تا بتواند میان بخش‌های مختلف پروژه یکپارچگی ایجاد کند (Richard, 1993: 4).

ثالثاً، به‌منظور بهره‌برداری بهینه از مخازن نفت و گاز ضروری است که قراردادهای نفتی متناسب با سیاست‌های مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز منعقد گردند و همه عناصر مدیریت جامع و یکپارچه مخازن را شامل شود. بنابراین صاحب مخزن می‌بایست با

1. In-house
2. Outsource
3. Operator-as-contractor
4. Operator-as-contract-manager

انتخاب قالب قراردادی مناسب، برای تحقق اهداف مدیریت جامع و یکپارچه مخازن گام بردارد. از سوی دیگر، در بسیاری از کشورها، انتخاب شکل و قالب‌های قراردادی در قوانین و مقررات محدود شده است و در نتیجه، برای انتخاب یک روش قراردادی بهینه و کارآمد، افزون بر توجه به تمامی عناصر مدیریت جامع و یکپارچه مخزن، می‌بایست نظام حقوقی کشور میزبان را مدنظر قرار داد.

۲.۱. مفهوم حقوقی بودن مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز

رویکرد حقوقی مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز را می‌توان به دو بخش روش حقوقی و روش قراردادی تقسیم کرد. با استفاده از روش قراردادی مدیریت می‌توان به الگوی حقوقی مناسب برای قراردادهای نفتی دست یافت (مدرس، ۱۳۹۰: ۲-۱۰). به عبارتی، برای بهره‌برداری بهینه از مخازن نفت و گاز ضروری است که قراردادهای نفتی متناسب با سیاست‌های مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز منعقد گردند. مدیریت قرارداد، مهم‌ترین بخش فرایند انعقاد و اجرای قرارداد است؛ زیرا با مدیریت قرارداد، طرفین بالقوه یک قرارداد یا مذاکره‌کنندگان، با توجه به شرایط حاکم بر مخزن، میزان سرمایه لازم برای اجرای پروژه و قوانین دولت میزبان، ضمن انتخاب روش قراردادی مناسب، قادر خواهند بود برای تحقق اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت خود گام بردارند تا ضمن کارایی بیشتر، سود طرفین قرارداد را نیز به حداکثر برسانند. البته نکته مهم این است که مدیریت بهینه مخازن احتمالاً تنها از اهداف و رویکردهای مورد تأکید دولت میزبان (صاحب مخزن) است؛ از این رو صاحب مخزن می‌بایست با انتخاب قالب قراردادی مناسب، برای تحقق اهداف مدیریت جامع و یکپارچه مخازن گام بردارد. از سوی دیگر، در بسیاری از کشورها، انتخاب شکل و قالب‌های قراردادی در قوانین و مقررات محدود شده است. بنابراین به منظور انتخاب یک روش قراردادی بهینه و کارآمد می‌بایست افزون بر توجه به تمامی عناصر مدیریت جامع و یکپارچه مخزن، نظام حقوقی کشور میزبان را مورد توجه قرار داد. آگاهی از قوانین و مقررات کشور میزبان (صاحب مخزن) و درج شفاف حقوق و تعهدات طرفین قرارداد، لازمه مدیریت حقوقی و قراردادی کارآمد است. مدیریت قراردادی فرایندی است که به وسیله آن طرفین قادر خواهند بود تعهدات قراردادی خود را بشناسند و رویدادهای آینده را پیش‌بینی و در صورت وقوع چنین رویدادی، آن‌ها را مدیریت کنند (Hoffman, 2007: 22).

روش‌های حقوقی، روش‌هایی هستند که به کمک آن‌ها عناصر متعددی مانند مالکیت مخزن، مسائل زیست‌محیطی، اقتصادی، فنی و تعیین نهاد متولی مدیریت می‌شود و این امکان را فراهم می‌سازد تا بر مدیریت مخازن نفت و گاز نظارت کامل انجام شود. همچنین با درج

حقوق و تعهدات طرفین به صورت دقیق و پیش‌بینی مسائل فنی و مالی دربارهٔ مخزن، می‌توان راه‌حل آن‌ها را مدنظر قرار داد. افزون بر این، به حقوق‌دانان کمک می‌کند با تفسیر حقوقی قرارداد، اختلافات موجود را حل و فصل کنند (مدرس، ۱۳۹۰: ۲-۱۰).

مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز می‌تواند همهٔ مسائل فنی، اقتصادی، زمین‌شناسی، اقتصادی و زیست‌محیطی را پوشش دهد و نباید پنداشت که نمی‌توان عناصر غیرحقوقی را به روش‌های حقوقی مدیریت کرد. به باور نگارندگان، هر مسئله‌ای که در قرارداد درج می‌گردد، می‌تواند جنبهٔ حقوقی نیز داشته باشد. از این رو نقش حقوق‌دانان برای مدیریت جامع و یکپارچهٔ مخازن نفت و گاز بسیار مهم است. مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز به طرفین کمک می‌کند حقوق و تعهدات خود را بشناسند و آن‌ها را به روشنی در قرارداد پیش‌بینی کنند. دولت میزبان با رویکرد حقوقی مدیریت مخازن می‌تواند ریسک‌های موجود را مورد شناسایی قرار دهد و با ابزارهای مناسب آن‌ها را مدیریت کند. رویکرد حقوقی مدیریت مخازن موجب می‌شود ضمانت اجرای کافی دربارهٔ اجرای کامل هر یک از عناصر مدیریت جامع و یکپارچهٔ مخازن نفت و گاز کشور در نظر گرفته شود.

با توجه به این‌که مدیریت مخازن نفت و گاز دارای عناصر و ارکان مختلفی است و در نتیجه، برای تضمین اجرای درست، تعیین تعهدات و مسئولیت‌های طرفین قرارداد، تعیین ضمانت اجرا، اجرای یکپارچهٔ عناصر و ارکان مدیریت مخزن، انتخاب قالب قراردادی مناسب برای مدیریت بهینه، تعیین نهاد متولی، گنجاندن شروط قراردادی و غیره ضروری است که مخازن نفت و گاز کشور به صورت جامع، یکپارچه و حقوقی مدیریت شوند و الزامات قانونی و قراردادی^۱ حاکم بر آن‌ها مورد بررسی قرار گیرند. هر کدام از این اصول و نحوهٔ اجرایی کردن آن می‌تواند در قوانین کشورها پیش‌بینی گردد و در موارد سکوت قانون‌گذار یا نقص قانون به صورت شرط ضمن عقد گنجانده شود. همچنین مجموع آن‌ها می‌تواند در قالب یک موافقت‌نامهٔ مستقل یا به عنوان ضمیمهٔ قرارداد در نظر گرفته شود و یا در قالب طرح جامع مخازن پیش از فرایند برگزاری مناقصات از ابتدا مورد پیش‌بینی قرار گیرد. قوانین کشورها ممکن است محدودیت‌هایی در روند اجرایی شدن هر کدام از این عناصر ایجاد کنند. از این رو حقوق‌دانان، قراردادنویسان و مذاکره‌کنندگان نقش مهمی را در روند اجرایی کردن مدیریت مخازن ایفا می‌کنند.

۲. مبانی قانونی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز در کشور

مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن، چهارچوب اصلی بازیافت بهینه یا تولید صیانتی از مخازن نفت و گاز کشور است. به عبارتی، یکی از اهداف مهم مدیریت مخازن نفت و گاز صیانت از مخازن و یا تولید صیانتی است و برای رسیدن به تولید صیانتی راهی جز مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز وجود ندارد (نوراحمدی، ۱۳۹۵: ۳۰۱). همچنین مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن به کاهش ریسک، افزایش بازیافت، افزایش تولید نفت و گاز، کاهش هزینه‌های تولید، افزایش ارزش فعلی خالص، کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای و عملیاتی و به عبارتی، بهره‌برداری بهینه از مخازن نفت و گاز کشور می‌انجامد (Gringarten A, 1998: 23-24). پس با عنایت به اهمیت و ضرورت مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن، ضروری است این مفهوم در قوانین موجود در کشور بازشناسی گردد و اجرای آن مورد تأکید قانون‌گذار باشد.

در بند «و» ماده ۹ قانون مربوط به تفحص و اکتشاف و استخراج نفت در سراسر کشور و فلات قاره مصوب ۱۳۳۶، تنها به حفاظت از ذخایر هیدروکربوری از طریق اصول صحیح فنی و مهندسی اشاره شده است. بنابراین در کشور ایران نیز در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، تنها اصول مهندسی مخزن مورد توجه قانون‌گذار بوده است.

در حقوق نفت و گاز ایران برای نخستین بار در سال ۱۳۹۵ در ماده یک مصوبه شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز هیأت وزیران، واژه‌های میدان نفتی یا گازی و مخزن تعریف شده‌اند. همچنین شورای عالی مهندسی مخازن نفت و گاز به ریاست وزیر نفت تشکیل شده است که این شورا عالی‌ترین مرجع تخصصی در سطح نفت برای ارائه مشاوره فنی - مهندسی درباره مخازن نفت و گاز کشور و طرح‌های مربوط به نگاهداشت تولید از مخازن و یا افزایش بازیافت از آنهاست.

در همین راستا، اصل چهارده سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به افزایش ذخایر راهبردی نفت و گاز کشور به منظور اثرگذاری در بازار جهانی نفت و گاز و نیز حفظ و توسعه ظرفیت‌های تولید نفت و گاز، به‌ویژه در میداین مشترک تأکید کرده است. در اصل پانزده سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز تأکید ویژه‌ای به برداشت صیانتی از مخازن، افزایش ارزش افزوده از طریق تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز و توسعه تولید کالاهای دارای بازدهی بهینه شده است.

همچنین در این باره در بند «الف» و «پ» ماده ۲ شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز مصوب ۱۳۹۵، به برنامه‌های برداشت صیانتی از مخازن نفت

و گاز و قراردادهای انجام عملیات بهبود یا افزایش ضریب بازیافت میدان ها یا مخزن‌های در حال بهره‌برداری بر پایه مطالعات مهندسی مخزن اشاره کرده است. در بند «ج» ماده ۳ قانون یادشده، طرف دوم قرارداد موظف به برداشت صیانتی از مخازن نفت و گاز کشور شده است. امری که برای نخستین بار در قوانین کشور ما در حوزه نفت و گاز پیش‌بینی شده و دارای اهمیت است، اشاره به ایجاد (کارگروه مشترک مدیریت قرارداد) در هر قرارداد است؛ این کارگروه پیش‌تر نیز در قراردادهای بیع متقابل مورد استفاده قرار گرفته، اما در بند «ت» ماده ۸ شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی نفت و گاز به‌صراحت در قوانین کشور مورد پیش‌بینی قرار گرفت. هرچند این کارگروه صرفاً به‌منظور راهبری پروژه و در حدود موضوع قرارداد، دارای وظایف و اختیارات است و در قراردادهای EPC که در بخش بالادستی منعقد می‌گردند، اساساً چنین کارگروهی پیش‌بینی نشده و در ماده ۱۵ شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی از شمول مصوبه هیأت وزیران خارج شده است؛ اما پیش‌بینی این کارگروه‌ها در قوانین کشور مؤید توجه قانون‌گذار به مدیریت همه‌جانبه طرح (اعم از موضوع‌های فنی، مالی و حقوقی) بوده که در سطح کلان کشوری می‌تواند در قالب مدیریت جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور نمود یابد. همچنین این کارگروه‌ها می‌تواند به عنوان ابزاری در اختیار مدیر مخزن قرار گیرد.

در قانون برنامه ششم توسعه در بند «ث» ماده ۴۸، به تهیه «برنامه جامع صیانتی و ازدیاد برداشت از مخازن هیدروکربوری» با رعایت اولویت‌بندی مخازن به تفکیک نواحی خشکی و مناطق دریایی تأکید شده است. همین مفهوم در بند «ب» ماده ۱۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه مقرر گشته است، اما به دلیل عدم اجرا و اهمیت آن به قانون برنامه ششم توسعه منتقل شده است. در بند «الف» ماده ۲۲۹ قانون برنامه پنجم توسعه، به استفاده بهینه از ذخایر هیدروکربوری کشور به عنوان پشتوانه و محرک توسعه پایدار اقتصادی کشور، اعمال مدیریت انرژی و... در حوزه صنعت نفت و گاز کشور اشاره شده است.

همچنین الزام به استفاده کارآمدتر از منابع انرژی در فرایند جهانی شدن اقتصاد، لزوم تفکر روش‌مند و جامع‌نگر و برنامه‌ریزی راهبردی برای تبدیل کردن ایران به یک قدرت منطقه‌ای، به عنوان لازمه تحقق بخشیدن به اهداف چشم‌انداز ملی در افق ۱۴۰۴ است.

با بررسی قوانین و مقررات کشور روشن می‌شود که:

اولاً، مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز با وجود اهمیت بسزای خود در قوانین کشور پیش‌بینی و تعریف نشده است و قانون‌گذار تنها به تشکیل شورای عالی مهندسی مخازن نفت و گاز، بهبود و افزایش برداشت از مخازن نفت و گاز کشور، مهندسی مخازن، برداشت صیانتی از مخازن، ایجاد کارگروه مشترک مدیریت قراردادهای، تزریق گاز و آب به مخازن و پیشنهاد

تصویب برنامه جامع صیانتی و ازدیاد برداشت از مخازن هیدروکربوری بسنده کرده است. هرچند مفاهیم فوق همگی در پیشبرد مدیریت جامع و یکپارچه مخازن هیدروکربوری نقش مؤثری را ایفا خواهند کرد، اما به‌تنهایی راهگشا نخواهند بود و ضرورت قانون‌گذاری و تدوین اصولی تفصیلی در این‌باره احساس می‌گردد. تنها در سند ملی راهبرد انرژی کشور مصوب ۱۳۹۶، نبود مطالعات جامع و یکپارچه در بخش انرژی کشور به عنوان یکی از چالش‌ها و تنگناهای بخش انرژی کشور برشمرده شده است و افزایش بهره‌وری در زنجیره صنعت نفت و گاز کشور، از طریق توسعه توانمندسازی سرمایه انسانی، فناوری و نظام‌های مدیریتی را به عنوان راهبردی در بخش انرژی کشور پیش‌بینی کرده است که همین موضوع، ضرورت مدیریت جامع و یکپارچه مخازن هیدروکربوری در کشور را به‌خوبی نشان می‌دهد. اما تا زمانی که این مفهوم در قوانین و مقررات کشور معیارسازی نگردد و عناصر و فرایندهای آن به‌درستی تبیین نشود، نه‌تنها صاحب مخزن الزامی به رعایت آن نخواهد داشت، بلکه در عمل نیز معیاری برای سنجش میزان موفقیت عمل وجود ندارد؛

ثانیاً، الزامات و تعهدات طرفین قرارداد درباره عناصر مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز (ملاحظات محیطی، مطالعات زمین‌شناسی، ملاحظات فنی و مهندسی، دانش فنی و فناوری، ملاحظات اقتصادی و مالی‌های، تأمین مالی و...) در قوانین و مقررات کشور به صورت پراکنده درج گردیده و قانون نفت واحدی که از جامعیت لازم برخوردار باشد، وجود ندارد. گاه برخی از عناصر نامبرده در قوانین توسعه‌ای پنج‌ساله و قوانین بودجه‌ای پیش‌بینی شده‌اند و یا قوانین درباره آن‌ها ساکت است. از این‌رو، افزون بر این که اصطلاح «مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز» در قوانین کشور تعریف نشده و از این نظر الزام قانونی وجود ندارد، بلکه برخی الزامات و تعهدات مربوط به عناصر آن نیز در قوانین مورد پیش‌بینی قرار نگرفته است. بنابراین با توجه به خلأ قانونی موجود، ضروری است این موضوع و همه عناصر آن در قانون نفت واحد مدون شود و تا زمان تدوین یک قانون نفت جامع و یکپارچه، به ابزارهای قراردادی متوسل گردید. با وجود این، با توجه به این که تدوین قوانین مدون و جامع در این‌باره اصولاً فرایندی است زمان‌بر و ساختار وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران، این اصلاحات را دشوار می‌سازد، ضروری است در کنار ایجاد دکترین حقوقی، ساختار قراردادهای نفتی کشور هم‌سو با این مفهوم و عناصر آن اصلاح شده و عناصر مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن در قراردادهای بالادستی نفت و گاز کشور درج گردد؛ زیرا با وجود قانون نفت جامع و یکپارچه نیازی به مراجعه به عرف‌ها، رویه‌ها و اصول کلی حقوقی که گاه ممکن است در تناقض با یکدیگر قرار گیرند، وجود نخواهد داشت؛

ثالثاً، در کشور ایران یکپارچگی قراردادی به شرحی که گذشت، وجود ندارد و افزون بر این که میان عملیات بالادستی و پایین دستی صنعت نفت و گاز کشور یکپارچگی وجود نداشته و شرکت ملی نفت نمی تواند به موجب ماده ۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت بدون تصویب هیأت وزیران در پروژه های پایین دستی فعالیت کند^۱، گاهی میان مراحل مختلف فعالیت های بالادستی نفت و گاز نیز یکپارچگی وجود ندارد. در قراردادهای بیع متقابل در صورتی که فرایند اکتشاف موفقیت آمیز طی شود و میدان مذکور با مطالعات انجام شده، تجاری تشخیص داده شود، پیمانکار می تواند در مرحله توسعه نیز حضور داشته باشد. این امر موجب ایجاد انگیزه شرکت های بین المللی برای حضور در مرحله اکتشاف می گردد. اما در این قراردادها، پیمانکار در مرحله تولید و بهره برداری حضور نداشته و پس از اکتشاف و توسعه و رسیدن به تولید می بایست میدان را به شرکت ملی نفت واگذار کند (ابراهیمی و همکاران، ۱۳۹۱: ۶). از طرفی، مطابق با ماده ۲ مصوبه هیأت وزیران درباره شرایط عمومی، ساختار و الگوی قراردادهای بالادستی، انعقاد قراردادهای توسعه و بهره برداری و قراردادهای انجام عملیات بهبود و یا افزایش ضریب بازیافت میدانها و یا مخزن های در حال بهره برداری به صورت مستقل امکان پذیر است که این موضوع ممکن است به عدم رعایت اصول تولید صیانتی از مخازن بینجامد. البته در نسل جدید قراردادهای نفتی (IPC)، پیمانکار در صورت کشف تجاری میدان می تواند در مرحله تولید و بهره برداری و تا پایان عمر مفید مخزن حضور داشته باشد و این امر می تواند به مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کمک کند.

۳. اعمال مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز در کشور

نخستین گام در شروع فرایند مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز شناسایی و ارزیابی و آن گاه تعیین نهاد متولی و مدیر مخزن است. به منظور تعیین نهاد مسئول و متولی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز در کشور، توجه به این نکات ضروری است: اولاً، مدیریت مخزن در واقع برعهده صاحب مخزن است، اما صاحب مخزن می تواند این مسئولیت را به دیگری واگذار کند؛ ثانیاً، واگذاری مدیریت مخزن به دیگری به معنای واگذاری مالکیت مخزن نیست، بلکه مدیر مخزن صرفاً عاملیت صاحب مخزن را برعهده می گیرد؛ ثالثاً، مالکیت مخزن در هر کشور متفاوت است و طیفی از مالکیت عمومی، مالکیت دولتی و مالکیت خصوصی مخازن را دربرمی گیرد و در نتیجه، حسب مورد مالک مخزن متفاوت

۱. شرکتی که در کلیه مراحل اکتشاف تا فروش و رساندن فرآورده های نفتی به مصرف کننده حضور داشته و ایفای نقش می کند، «شرکت یکپارچه نفتی» نامیده می شود. حوزه فعالیت شرکت های یکپارچه نفتی شامل تمامی فعالیت های بالادستی، میان دستی و پایین دستی است.

می‌گردد. ذخایر نفت در بیشتر نزدیک به همه کشورهای دنیا، ملی است و در مالکیت عمومی یا دولتی قرار دارد. هرچند این امکان همیشه وجود دارد که مالکیت مخزن و مدیریت آن در دست دو نهاد متفاوت قرار گیرد (موسی‌زاده و برخی، ۱۳۹۹: ۲۱۶). با این اوصاف، مدیر مخزن تنها نمایندگی صاحب مخزن را برعهده دارد و صاحب مخزن یا نماینده او صرفاً بخش‌هایی از وظایف قابل واگذاری را از مجموعه وظایفی که مطابق قانون در حوزه مدیریتی خود برعهده دارد، به دیگری واگذار می‌کند. از این رو با توجه به تأثیر مستقیم مالکیت مخزن بر تعیین مدیر مخزن، ابتدا لازم است وضعیت مالکیت مخازن نفت و گاز کشور مشخص گردد.

براساس اصل ۴۵ قانون اساسی، انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن و دریاها، در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آن عمل کند. همچنین براساس اصل ۴۴ قانون اساسی، معادن بزرگ به صورت مالکیت عمومی در اختیار دولت است. مطابق این اصل، معادن بزرگ، به‌ویژه معادن نفت و گاز در شمار اموال عمومی است و دولت مالک این مخازن نیست و صرفاً اداره آن‌ها در اختیار دولت خواهد بود. طبق ماده ۲ قانون نفت مصوب ۱۳۶۶، منابع نفت کشور جزء انفال و ثروت‌های عمومی است و طبق اصل ۴۵ قانون اساسی در اختیار حکومت اسلامی است. در قانون نفت سال ۱۳۹۱ نیز منابع و مخازن نفتی جزء انفال و ثروت‌های عمومی ذکر شده و اعمال حق مالکیت و حاکمیت بر منابع مذکور به نمایندگی از حکومت اسلامی برعهده وزارت نفت است و برای نظارت بر این اعمال حق حاکمیت، هیأت نظارت بر منابع نفتی براساس ماده ۳ این قانون تشکیل خواهد شد.

بنابراین با توجه به اصول قانون اساسی و قوانین نفتی، می‌توان گفت که نظام مالکیت عمومی بر مخازن نفت و گاز کشور حاکم است. در تقویت این برداشت می‌توان گفت که: اولاً، همان‌گونه که قانون‌گذار در اصل ۴۴ قانون اساسی حکم کرده است، منابع نفتی در اختیار حکومت اسلامی است و عبارت «در اختیار»، ظهور در مالکیت ندارد، بلکه برعکس، نشانه این امر است که مالکیت منابع نفتی متعلق به دیگری است؛ ثانیاً، همراه شدن عبارت «ثروت‌های عمومی» با واژه انفال در متون قانونی پیش‌گفته، اماره و قرینه محکمی بر عمومی بودن مالکیت مخازن نفت و گاز در ایران است (موسی‌زاده و برخی، ۱۳۹۹: ۲۱۷).

با عنایت به این‌که در نظام حقوقی ایران، مخازن نفت و گاز از اموال عمومی است و این اموال قابل تملک خصوصی نیست، ضروری است نهاد متولی و مجری مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور در پرتو قوانین و مقررات کشور تعیین گردد. بدیهی است همان‌گونه که تعریف این مفهوم و عناصر آن در قوانین کشور معیارسازی نشده و این امر به‌صراحت در قوانین پیش‌بینی نگردیده است، درباره تعیین نهاد متولی آن نیز در قوانین کشور

صراحتی وجود ندارد و سازوکار آن مشخص نیست. با لحاظ کردن مفاد قوانین کشور، نهاد متولی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه، مردد بین شرکت ملی نفت ایران و وزارت نفت است که در ادامه هر کدام از آن‌ها بررسی خواهد شد.

۳.۱. وزارت نفت

ماده ۷ قانون نفت ۱۳۶۶، وزارت نفت را مکلف کرده است در جریان عملیات نفتی ضمن برنامه‌ریزی‌های صحیح، نظارت و مراقبت کامل برای صیانت ذخایر نفتی را به عمل آورد. اما برابر ماده ۲۶ قانون نفت سال ۱۳۵۳، شرکت ملی نفت مکلف است برای محافظت از منابع و جلوگیری از آلودگی محیط زیست، ضوابطی را به‌ویژه درباره حفظ منابع نفتی، بازیافت مجدد نفت، افزایش بهره‌دهی مخازن زیرزمینی نفت، جلوگیری از سوزاندن و به هدر دادن نفت مورد عمل قرار داده و تدوین و اعلام کند. بنابراین مطابق با قانون نفت مصوب ۱۳۵۳، صیانت از ذخایر و مخازن زیرزمینی و بهره‌برداری صحیح از این مخازن از وظایف شرکت ملی نفت برشمرده شده است؛ درحالی‌که در قانون نفت ۱۳۶۶، صیانت از مخازن زیرزمینی نفت از وظایف حاکمیتی و برعهده وزارت نفت قرار گرفته است. پس از پیروزی انقلاب اسلامی در تاریخ ۱۳۵۸/۷/۸، لایحه قانونی تأسیس وزارت نفت مورد تصویب قرار گرفت و برای اولین بار در تاریخ ایران، وزارت نفت ایجاد شد. به موجب این لایحه قانونی، شرکت ملی نفت ایران و شرکت ملی صنایع پتروشیمی و شرکت ملی گاز ایران و شرکت‌های تابعه در ابواب جمعی وزارت نفت قرار می‌گیرند و وابسته به آن خواهند بود. در همین راستا و به دنبال اصلاح قانون نفت ۱۳۶۶ در سال ۱۳۹۰ و نسخ صریح قانون نفت ۱۳۵۳، اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع مذکور به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی برعهده وزارت نفت گذاشته شده است. مستند به ماده یک قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت مصوب ۱۳۹۱ نیز وزارت نفت به‌منظور تحقق سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در بخش نفت و گاز، سیاست‌گذاری، راهبری، برنامه‌ریزی و نظارت بر کلیه عملیات بالادستی و پایین‌دستی صنعت نفت، گاز، پتروشیمی و پالایشی تشکیل شده است و به نمایندگی از طرف حکومت اسلامی بر منابع و ذخایر نفت و گاز، اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی می‌نماید.

از طرفی، در ماده ۳ قانون اصلاح قانون نفت مصوب ۱۳۹۰، نظارت بر اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی بر منابع نفتی به عهده «هیأت عالی نظارت بر منابع نفتی» است که از ترکیب وزیر نفت به عنوان دبیر هیأت و دو نفر از معاونان وی و سایر مقامات کشوری تشکیل می‌شود که مستند به ماده ۷ قانون مذکور، بررسی و ارزیابی اجرای سیاست‌های راهبردی و برنامه‌های مصوب وزارت نفت در فرایند صیانت از منابع و ذخایر نفت و گاز

به منظور برداشت بهینه و حداکثری ارزش افزوده اقتصادی از منابع و ذخایر مذکور برعهده این هیأت است. افزون بر این که تصویب شرایط عمومی قراردادهای نفتی به عهده وزارت نفت و هیأت وزیران بوده و مطابق با تبصره ماده ۳۹ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت، کلیات قراردادهای مهم نفتی و اعمال شرایط عمومی نیز باید به تأیید وزیر نفت برسد.

۳.۲. شرکت ملی نفت ایران

برابر اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۵۶ و با توجه به تشکیل نشدن وزارت نفت در آن برهه از زمان، بخش وسیعی از وظایف حاکمیتی به شرکت ملی نفت ایران واگذار شده بود. با تشکیل وزارت نفت و تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران در سال ۱۳۹۵، بخش عظیمی از وظایف حاکمیتی به وزارت نفت منتقل گردید و مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی برعهده شرکت ملی نفت قرار گرفت. مطابق با ماده ۶ این قانون مطالعه، اکتشاف و استخراج، توسعه و تولید و بهره‌برداری صیانت‌شده از منابع نفت و انعقاد قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی داخلی و خارجی به منظور انجام فعالیت‌های موضوع شرکت، برعهده شرکت ملی نفت است. در قانون نفت سال ۱۳۵۳ نیز این وظایف برعهده شرکت ملی نفت قرار گرفته بود. مطابق این قانون، شرکت ملی نفت مکلف به حفظ منابع نفتی، افزایش بهره‌دهی مخازن زیرزمینی نفت، مذاکره و انعقاد قرارداد و اعمال حق مالکیت بر مخازن نفت، گاز و... است، اما این قانون در سال ۱۳۹۰ نسخ و قانون نفت ۱۳۶۶ و قانون اصلاح قانون نفت ۱۳۹۰ جایگزین آن گردید. با تصویب قانون اساسنامه شرکت ملی نفت و مستند به مواد ۵ و ۶ قانون مذکور، برخی از این امور در حیطه وظایف شرکت ملی نفت قرار گرفت و به‌صراحت مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی نفت برعهده شرکت ملی نفت است، اما اعمال حق مالکیت همچنان برعهده وزارت نفت قرار دارد.

آنچه مسلم است این که در قانون اساسنامه شرکت ملی نفت، اعمال تصدی برعهده شرکت ملی نفت قرار گرفته است، اما اشاره به تولید صیانتی موجب می‌شود که تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری با ایراد روبه‌رو گردد؛ زیرا تولید صیانت‌شده، از وظایف حاکمیتی است که مطابق قانون برعهده وزارت نفت است.

۳.۳. تعیین نهاد متولی در چهارچوب قوانین کشور

با بررسی قوانین و مقررات مربوطه مشخص گردید که از یک‌سو، اعمال حق حاکمیت و مالکیت عمومی ذخایر نفت و گاز کشور برعهده وزارت نفت است و از دیگر سو، طبق قانون

اساسنامه شرکت ملی نفت ایران مصوب ۱۳۹۵، مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی برعهده شرکت ملی نفت است و این امر تعیین نهاد متولی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز را دچار ابهام می‌سازد. با مذاقه در متن قوانین و حدود وظایف و اختیارات این دو نهاد مشخص می‌گردد که تفکیک وظایف و مسئولیت‌های آن‌ها به دقت انجام نشده است؛ زیرا طبق بند دوم ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، انعقاد قرارداد از وظایف این شرکت است، اما تصویب شرایط عمومی قراردادهای نفتی به عهده وزارت نفت و هیأت وزیران است و برابر تبصره ماده ۳۹ قانون مذکور، کلیات قراردادهای مهم نفتی و اعمال شرایط عمومی نیز باید به تأیید وزیر نفت برسد. این موضوع از طرفی، به دولتی شدن قراردادهای نفت و گاز کشور می‌انجامد و از طرف دیگر، شرکت ملی نفت ایران به عنوان متصدی عملیات بالادستی نفت و گاز کشور مجبور به تبعیت از شرایط قراردادی است که توسط نهاد دیگر تصویب شده است و این امر با مستقل بودن شخصیت حقوقی این شرکت از وزارت نفت در تناقض است. هرچند شرکت ملی نفت ایران به عنوان یکی از شرکت‌های تابعه وزارت نفت شناخته می‌شود، اما به تصریح ماده یک قانون اساسنامه شرکت ملی نفت، دارای شخصیت حقوقی مستقل بوده و شایسته است وزارت نفت نقش خود را به امور حاکمیتی و نظارتی محدود ساخته و عملیات اجرایی و تصدی‌گری را به‌طور کامل به شرکت ملی نفت واگذار کند. به عبارتی، وظایف حاکمیتی برعهده وزارت نفت و وظایف تصدی‌گری و عملیاتی برعهده شرکت ملی نفت ایران قرار گیرد. در این باره با وجود تصریح قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران، به تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری، برخی از اختیارات وزارت نفت از جمله اعمال حق مالکیت عمومی بر ذخایر نفت و گاز کشور، تصویب شرایط عمومی قراردادهای نفتی و کلیات قراردادهای مهم نفتی، صیانت از مخازن زیرزمینی نفت، تخصیص سهم ۱۴/۵ درصد شرکت ملی نفت ایران از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام و میعانات گازی و...، اختیارات شرکت ملی نفت ایران را برای مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن محدود می‌سازد؛ به‌ویژه این‌که رابطه فی‌مابین وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران به موجب بند اول ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت، منوط به انعقاد قرارداد فی‌مابین گردیده و به موجب بند یک (ل) از تبصره «الف» ماده- واحد قانون بودجه ۱۴۰۰، دولت موظف به اصلاح رابطه مالی فی‌مابین با شرکت ملی نفت است.

با این اوصاف، به‌منظور تعیین یکی از این دو نهاد به عنوان نهاد متولی مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن می‌بایست استدلال کرد که: اولاً، وزارت نفت هیچ‌گونه حق مالکیتی بر مخازن نفت و گاز کشور ندارد و صرفاً متصدی اداره این اموال است و سیاست‌گذاری،

برنامه‌ریزی و نظارت بر عملیات بالادستی را برعهده دارد؛ ثانیاً، با وجود این‌که اعمال حق مالکیت بر این ذخایر از وظایف وزارت نفت است، اما این وظیفه را به شرکت ملی نفت ایران واگذار کرده و شرکت ملی نفت، اجرای عملیات بالادستی را برعهده دارد. در تحلیل این فرض باید گفت که از لوازم اعمال حق مالکیت، اختیار استفاده و بهره‌برداری از حق و در این زمینه، انجام عملیات اکتشاف، توسعه، تولید و بهره‌برداری (عملیات بالادستی) است که این امر از وظایف و اختیارات شرکت ملی نفت است که از سوی وزارت نفت به شرکت ملی نفت واگذار شده است. این‌که وزارت نفت با وجود نص صریح قانون و مالکیت عمومی بر ذخایر نفت و گاز و عمل از طرف حکومت اسلامی، چگونه این اختیار را به شرکت ملی نفت واگذار کرده، محل اشکال است و سازوکار قانونی آن مشخص نیست.

بنابراین می‌توان گفت که در نظام حقوقی ایران، مالکیت مخزن و مدیریت مخزن در دست یک نهاد یا سازمان واحد نیست، بلکه با وجود مالکیت عمومی بر مخازن نفت و گاز، مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه این مخازن برعهده شرکت ملی نفت ایران (شخص حقوقی) و نظارت بر اجرای درست آن برعهده وزارت نفت است. در تقویت این برداشت می‌توان به بند «الف» ماده ۳ قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و بند «۵» (ل) تبصره «الف» ماده واحده قانون بودجه ۱۴۰۰ استناد کرد. به موجب این بند، اعمال وظایف حاکمیتی برعهده وزارت نفت قرار گرفته و دولت موظف است ساختار حاکمیتی وزارت نفت را بازنگری کند و وزارت نفت نیز موظف است صرفاً وظایف نظارتی و حاکمیتی را با رعایت قواعد حاکمیت شرکتی در شرکت‌های تابعه، از جمله شرکت ملی نفت ایران، اعمال کند. هرچند مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور در قوانین تعریف نشده است و سازوکار آن مشخص نیست، اما با توجه به تعریف نگارندگان از موضوع و تبیین عناصر و فرایندهای آن که پیش‌تر نام برده شد، این موضوع از اعمال اجرایی و تصدی شمرده می‌شود. افزون بر این‌که با توجه به خلأ قانونی موجود و این‌که موضوع مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه در قوانین کشور پیش‌بینی نشده است و تا زمانی که مدون نشده باشد، ضروری است به ابزارهای قراردادی متوسل گردید و این موضوع و انعقاد قراردادهایی که تمام ابعاد موضوع را پوشش دهد، در صلاحیت شرکت ملی نفت ایران است. با وجود این، تعیین سیاست‌های کلان و راهبردی در حیطه وظایف وزارت نفت است و شرکت ملی نفت نمی‌تواند خارج از سیاست‌های کلان حرکت کند و تحقق این هدف نیازمند همکاری تنگاتنگ شرکت ملی نفت و وزارت نفت است. این موضوع در بند ۷ و ۸ ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت ایران تأکید شده است و شرکت ملی نفت ایران ملزم به همکاری با وزارت نفت در تدوین برنامه‌های راهبردی

صیانت از منابع و مخازن نفت و گاز کشور و طرح جامع انرژی برای بهره‌برداری بهینه از منابع انرژی کشور است.

با توجه به این‌که مدیریت حقوقی مخازن، فرایندی جامع، یکپارچه و دربرگیرنده عناصر متفاوتی است و یک شخص به‌تنهایی نمی‌تواند بر تمام مسائل مربوط به مدیریت مخازن اشراف کامل داشته و در همه جنبه‌ها دارای تخصص کافی باشد و از طرفی، وجود مدیری که بتواند بر همه عناصر و فرایند مدیریت مخزن نفت و گاز و بر اجرای صحیح و به‌موقع فعالیت‌ها نظارت کامل داشته باشد و کل فرایند را به صورت یکپارچه رصد کند، از مهم‌ترین عوامل موفقیت در مدیریت مخزن است؛ از این‌رو به باور نگارندگان، برای اجرای دقیق و به‌موقع مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز، لازم است خدمات مربوط به مدیریت مخزن از سوی شرکت ملی نفت به شخص حقوقی واگذار گردد؛ زیرا مدیریت حقوقی مخزن نیازمند تلاش‌های گروهی و هماهنگی میان متصدیان هر حوزه است. هنگامی که شرکت ملی نفت در پی اکتشاف و یا حتی توسعه و بهره‌برداری از مخزن برآید، نخستین گام به‌منظور بهره‌برداری بهینه و صیانت از مخزن نفت و گاز، واگذاری حوزه‌ای از وظایف مدیریتی خود برای دریافت خدمات مورد نیاز مخزن به یک شخص حقوقی است؛ زیرا با واگذاری این وظایف به کسی که دانش و تجربه کافی را در این زمینه خواهد داشت، اجرای صحیح، دقیق و به‌موقع برنامه مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز را تضمین می‌کند. چنانچه شرکت ملی نفت توانایی کافی در اجرای وظایف مدیریت مخزن را دارا باشد، می‌تواند با ایجاد شرکت‌های تابعه، این وظایف را به شرکت‌های زیرمجموعه خود که برای این موضوع تأسیس شده‌اند، واگذار کند یا واحدهای مدیریت حقوقی مخازن نفت و گاز را در نمودار سازمانی خود بگنجانند. موضوع هدایت و راهبری شرکت‌های فرعی تابعه به وسیله شرکت ملی نفت و منطبق با سیاست‌ها و راهبردهای تعیین‌شده از سوی وزارت نفت، در بند یازدهم ماده ۶ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت مصوب ۱۳۹۵ نیز پیش‌بینی شده است؛ به‌ویژه که واگذاری اعمال حاکمیتی به وزارت نفت و تعیین شرکت ملی نفت به عنوان نهاد متولی و مسئول مدیریت مخزن، به حرکت شرکت ملی نفت به سمت تجاری شدن و پذیرش قواعد حاکم بر بنگاه‌داری و تبدیل شدن به یک شرکت بزرگ و کارآمد در سطح بین‌المللی می‌انجامد. از این‌رو، شایسته است صنعت نفت و گاز کشور در زیرمجموعه شرکت ملی نفت یکپارچه گردد و این شرکت قدرت و اختیار تصمیم‌گیری درباره تمام مسائل مربوط به این صنعت را داشته باشد؛ امری که به موجب ماده ۵ قانون اساسنامه شرکت ملی نفت، محدود گردیده و فعالیت شرکت ملی نفت ایران در عملیات پایین‌دستی نفت و گاز منوط به تصویب هیأت وزیران شده است.

نتیجه

با توجه به این‌که مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن در قوانین و مقررات کشور معیارسازی نشده و عناصر و فرایندهای آن به‌درستی تبیین نگردیده است؛ از این‌رو مالک مخزن نه تنها الزامی به رعایت مفاد آن نخواهد داشت، بلکه در عمل نیز معیاری برای سنجش میزان موفقیت وجود ندارد. بنابراین با توجه به این‌که تدوین قوانین مدون و جامع در این‌باره، اصولاً فرایندی است زمان‌بر و ساختار وزارت نفت و شرکت ملی نفت ایران، این اصلاحات را دشوار می‌سازد، ضروری است بدون اتلاف وقت، در کنار ایجاد دکترین حقوقی، ساختار قراردادهای نفتی کشور هم‌سو با این مفهوم و عناصر آن اصلاح شود و مهم‌تر از همه، نهادی به عنوان متولی و متصدی اجرای مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه مخازن نفت و گاز کشور تعیین گردد. در این زمینه، مدیریت مخزن در واقع برعهده صاحب مخزن است، اما صاحب مخزن می‌تواند در محدوده وظایف قابل واگذاری، این مسئولیت را به دیگری واگذار کند. واگذاری مدیریت مخزن به معنای واگذاری مالکیت مخزن نیست، بلکه مدیر مخزن صرفاً عاملیت صاحب مخزن یا نماینده او را برعهده می‌گیرد. با مذاقه در قوانین و مقررات کشور، از جمله قانون اساسی، قانون نفت، قانون وظایف و اختیارات وزارت نفت و قانون اساسنامه شرکت ملی نفت و قانون بودجه ۱۴۰۰، می‌توان گفت که مدیریت و راهبری فعالیت‌های تصدی و انجام عملیات بالادستی برعهده شرکت ملی نفت و وظایف حاکمیتی برعهده وزارت نفت است.

با این اوصاف: اولاً، وزارت نفت هیچ‌گونه حق مالکیتی بر مخازن نفت و گاز کشور ندارد و صرفاً متصدی اداره این اموال است؛ ثانیاً، با وجود این‌که اعمال حق مالکیت بر این ذخایر از وظایف وزارت نفت است، اما این وظیفه را به شرکت ملی نفت ایران واگذار کرده و این شرکت است که اجرای عملیات بالادستی را برعهده دارد. این‌که وزارت نفت با وجود نص صریح قانون و مالکیت عمومی بر ذخایر نفت و گاز و عمل از طرف حکومت اسلامی، چگونه این اختیار را به شرکت ملی نفت واگذار کرده، محل اشکال است و سازوکار قانونی آن مشخص نیست و ضروری است از طریق وضع قوانین، شفافیت لازم در این‌باره ایجاد شود. در نهایت با توجه به تعریف نگارندگان از موضوع و تبیین عناصر و فرایندهای آن، می‌توان گفت این موضوع از اعمال تصدی به‌شمار می‌رود و با وجود مالکیت عمومی بر مخازن نفت و گاز، مدیریت حقوقی جامع و یکپارچه این مخازن برعهده شرکت ملی نفت ایران و نظارت بر اجرای درست آن برعهده وزارت نفت است. بنابراین در نظام حقوقی ایران، مالکیت مخزن و مدیریت آن در دست نهاد یا سازمان واحدی قرار نگرفته است.

منابع

الف) فارسی

۱. ابراهیمی، سید نصرالله؛ محمدحسن صادقی مقدم؛ نرگس سراج (۱۳۹۱). «انتقادهای وارده بر قراردادهای بیع متقابل صنعت نفت و گاز ایران و پاسخ‌های آن». *مطالعات حقوقی تخصصی*. دوره ۴۲، شماره ۴، ص ۱۹-۱.
- DOI: 10.22059/JLQ.2013.31991
۲. روانان، قباد؛ عبدالمجید موحدی‌نیا؛ امیر حدادی (۱۳۹۱). «مدیریت و صیانت از مخازن نفتی ایران». *ماهنامه نفت و انرژی*، دوره هفتم، شماره ۶۶، ص ۳۶-۲۶. در: <https://civilica.com/doc/706176> (۱ بهمن ۱۳۹۹)
۳. مدرس، پدram (۱۳۹۰). «روش‌های حقوقی مدیریت ریسک در قراردادهای نفتی». *پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد رشته حقوق تجاری-اقتصادی بین‌المللی*، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۴. موسی‌زاده، ابراهیم؛ نسیم برخی (۱۳۹۹). «بررسی تطبیقی مالکیت معادن نفت و گاز در ایران و کشورهای حوزه نفتا». *دوفصلنامه مطالعات حقوق انرژی*، دوره ششم، شماره ۱، ص ۲۳۰-۲۱۵.
- DOI: 10.22059/JRELS.2020.252271.184
۵. نوراحمدی، مهدی (۱۳۹۵). «مبانی و الزامات فقهی تولید صیانتی از مخازن نفت و گاز کشور». *رساله دوره دکتری مدیریت قراردادهای نفت و گاز*، دانشگاه علامه طباطبائی.
۶. شیروی، عبدالحسین (۱۳۹۳). *حقوق نفت و گاز*. تهران، نشر میزان.

ب) خارجی

7. M.L. Wiggins; R.A. Startzman (1990). *An Approach to Reservoir Management*. Society of Petroleum Engineers, SPE-20747-MS_ 18/03/2021.
8. Satter,A, et al (1992). *Reservoir Management :Technical perspective*. SPE, Papar 22350 presented at the SPE international meeting on petroleum Engineering-11/03/2021.
9. Scott L. Hoffman (2007). *The Law and Business of International Project Finance: A Resource for Governments, Sponsors, Lawyers, and Project Participants*. Cambridge University Press (DPI:10.1017/CBO9780511818387_02/02/2021).
10. Thakur,G.C (1990). *Reservoir Management :a synergistic approach*. paper SPE 20138 Presented at the SPE Permian basin oil and gas recovery conference_ 21/02/2021.
11. Barry, Richard (1993). *The Management of International Oil Operations*. PennWell Books.
12. Childs, Thomas C (2011). "Update on Lex Petrolia: The Continuing Development Of Customary Law Relating To International Oil And Gas Exploration And Production". *Journal of World Energy Law and Business*, Vol. 4, No. 3.
13. Gringarten, A (1998). *Evolution of Reservoir Management Techniques: From Independent Methods to an Integrated Methodology. Impact on Petroleum Engineering Curriculum*. Graduate Teaching and Competitive Advantage of Oil Companies, proceedings of the 1998 SPE Asia Pacific Conference on Integrated Modeling for Asset Management, 20-50.
14. John R. Fanchi (2010). *Integrated Reservoir Asset Management :Principles and Best Practices* Gulf Professional. Publishing is an imprint of Elsevier.



Comprehensive and Integrated Legal Management of Oil and Gas Reservoirs

Jafar Nory Yoshanloey*

Associate Prof, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran

Nasim Barkhi

PhD Student in Oil and gas Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran

Abstract

In countries such as Iran, which have old and aging reservoirs and most of these reservoirs are in last years of their lives, optimal operation and increase of productivity in the oil and gas industry through management systems has been predicted in the energy strategy documents. This indicates an integrated legal management approach to oil and gas reservoirs in the Country is necessary. Not only is this concept not standardized in the laws and regulations of the Country, its elements and processes are not properly explained yet. Therefore, in this article, while explaining the nature of this concept and its elements and processes, the theory of comprehensive and integrated legal management of oil and gas reservoirs is proposed. And the elements of integrated management of oil and gas reservoirs, including environmental, geological, technical, technology, economical, financing and legal and contractual considerations were determined. On the other hand, the implementation of this concept and its elements require the appointment of its responsible institution. Therefore, the National Iranian Oil Company has been introduced as the responsible institution to monitor its proper implementation of comprehensive and integrated legal management of the country's oil and gas reservoirs.

Keywords: Oil and Gas Reservoirs, Legal Management, Comprehensive and Integrated, National Iranian Oil Company, Reservoir Owner.

* Corresponding Author
Received: 24 April 2021, Accepted: 20 June 2022

Email: jafarnory@ut.ac.ir
© University of Tehran



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.



پرويشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی