

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ ТРУБОПРОВОДНОГО ТРАНСПОРТА

Актуальные вопросы законодательного регулирования трубопроводного транспорта в России

*Язев В.А.**

Проблема функционирования и государственного регулирования трубопроводного транспорта является ключевой для развития нефтегазового комплекса, а на нынешнем этапе – и для экономики страны в целом. Сегодня Россия располагает развитой инфраструктурой трубопроводного транспорта. Несколько цифр: у нас свыше 220 тыс. км трубопроводов, из них газопроводов около 155 тыс. Я говорю только о магистральных газопроводах диаметром трубы свыше 700 мм. Нефтепроводов – 47-50 тыс. км. И нефтепродуктопроводов – порядка 20 тыс. км. Цифры колеблются – плюс-минус 10%. Грузооборот трубопроводного транспорта на сегодня уже достиг 30% общего грузооборота. По системе магистрального транспорта перемещается 100% добываемого газа в стране, свыше 90% добываемой нефти, более 50% продуктов нефтепереработки. Задачи развития инфраструктуры чрезвычайно важны сегодня. Они определяются изменением географии добычи углеводородов, программами газификации регионов, а также появлением новых экспортных потоков. Будущие районы добычи углеводородов – это Восточная Сибирь, Дальний Восток, полуостров Ямал, Баренцево море, Карское море и их шельфы – удалены от сложившихся центров развития нефтегазовой промышленности. И развитие интеграционных процессов по направлениям Россия – ЕС, Россия – СНГ приведет к необходимости иметь дополнительные резервные экспортные мощности.

* Язев Валерий Афанасьевич – председатель Комитета Государственной Думы РФ по энергетике, транспорту и связи.

Модернизация расширения транспортной системы потребовала привлечения значительных инвестиционных ресурсов. Для развития газотрубопроводных систем в ближайшие, скажем, 15 лет нам нужно построить 28-35 тыс. км магистральных газопроводов. Сюда, конечно, входит и развитие единой газо-трубопроводной системы Восточной Сибири и Дальнего Востока. Программа такая «Газпромом» разработана, несколько лет уже согласовывается в правительстве, и я, кроме того, что являюсь председателем Комитета, являюсь Президентом Российского газового общества. Такие же масштабные проекты, как концепция развития единой системы газоснабжения Восточной Сибири и Дальнего Востока, есть и по нефтянке (нефтепровод на Находку, нефтепровод Свангора на Дудинку, целый технологический трубопроводный коридор Сырту в незамерзающую часть Карского моря на Черскую лугу, куда пойдет и нефтепровод, и газопровод, для того чтобы там поставить терминалы по сжижению газа).

Мощная программа развития трубопроводного транспорта, конечно же, требует более внятных четких законодательных правил по строительству и эксплуатации, порядку допуска, права собственности по всем этим вопросам для того, чтобы создать инвестиционную привлекательность, потому что деньги требуются огромные. Естественно, что законодательная деятельность, касающаяся этих вопросов, опирается на уже существующие законы, регулирующие добычу, транспортировку и сбыт нефти, газа и продуктов их переработки. Прежде всего это Федеральный закон «О естественных монополиях», потому что все объекты трубопроводного транспорта по нашему законодательству являются субъектами естественных монополий, и на них законодательно распространяется устанавливающий базовый принцип деятельности субъектов естественных монополий. Этим же законом в отсутствие специального законодательства устанавливаются основные правила доступа к экспортным нефтепроводам. К слову сказать, Комитет будет докладывать об изменениях в этот закон, которые касаются терминалов. До сих пор к субъектам естественных монополий относятся нефтеналивные терминалы только в портах, а сегодня большое количество нефти перевозится через сухопутные переходы по железной дороге и через речные порты. Будет внесено изменение о том, что они тоже подпадают под антимонопольное регулирование.

Экспорт углеводородов регулируется Таможенным кодексом Российской Федерации, а также рядом межгосударственных соглашений

Существенное влияние на развитие нефтегазового комплекса оказывают вопросы налогообложения. Это прежде всего налог на добычу полезных ископаемых, принятая форма которого на сегодня привела к существенному росту цен на нефтепродукты в России, что вызывает огромное недовольство людей, а также акцизы и экспортные пошлины. Особый режим налогообложения и некоторые иные особенности установлены при разработке месторождений в соответствии с законом «О соглашениях о разделе продукции» Это как бы исключение из нашего национального налогового законодательства. Вопрос ответственности за экологический ущерб, незаконное подключение к трубопроводам и ряд других урегулированы Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. Поскольку вопросы добычи и транспортировки нефти и газа связаны с использованием природных ресурсов, нормы отраслевого законодательства должны корреспондироваться с требованиями закона «О недрах», лесного и водного кодексов, а в части землеустройства – Земельного кодекса Российской Федерации. Отдельно следует упомянуть Федеральный закон «О газоснабжении Российской Федерации» И не только потому, что я его автор. В качестве отраслевого акта, конкретизирующего общие положения законодательства применительно к вопросам добычи, транспортировки, сбыта и природного газа, этот законопроект стоит немножко особняком в нашем правовом поле. Наше законодательство в России строится так, что вопросы акционерного права – это одно законодательство, административного – другого, гражданского – третье. В законе «О газоснабжении Российской Федерации» была сделана попытка комплексного освещения проблемы, которая касается добычи, транспортировки, сбыта, переработки газа. У нас нет закона о нефти (я хотел бы в качестве аналогии привести), а закон о газе, по сути, это другое название закона о газоснабжении. И с 1999 г. после принятия ни одна поправка не прошла в этот законопроект, и дальше не пройдет, кроме, наверное, одной, я осенью внесу поправку в ст. 15, или, скорее всего, она будет отменена. Эта статья ограничивает долю участия иностранных акционеров в составе «Газпрома» 20%, и в этой же статье приведена норма о том, что государство должно иметь там не менее 38% акций. Это было по факту, когда государство имело 38,47% акций, сегодня оно имеет уже свыше 50%, поэтому эта статья будет трансформирована, и пока нет нужды еще что-то менять.

При отсутствии отраслевого законодательного акта в области магистрального трубопроводного транспорта имеющиеся правовые пробелы устраняются на уровне подзаконных документов, в частности постановлениями Правительства Российской Федерации. Здесь можно отметить постановление Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 697 «Об использовании системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации» Ряд положений, касающихся транспортировки углеводородов, содержится в договоре к Энергетической хартии, который устанавливает наиболее общие принципы доступа к энергетическим ресурсам, к рынкам, принципы стимулирования и защиты инвестиций. Протоколами Хартии, дополнительными соглашениями к ней установлены принципы проведения согласованной политики в области транзита нефти, нефтепродуктов. Несмотря на то, что ратификация Хартии в настоящее время не предполагается, отдельные положения ее мы сочли возможным учесть при работе над законопроектом о трубопроводном транспорте в части определения свободных мощностей и порядка доступа. К середине 1999 г. в Государственной Думе был подготовлен проект федерального закона о магистральном трубопроводном транспорте, который был принят в первом чтении в сентябре 1999 г. В Государственной Думе третьего созыва он по ряду причин не продвинулся в своей разработке. Обсуждения были, но никто предметно им не занимался. Интересы таких важных действующих лиц, как госструктура, собственники трубопроводных систем, газовики, нефтяники, требовали, с одной стороны, обязательного учета, с другой – носили противоречивый и чрезвычайно конфликтный характер. В законопроект еще в 1999 г. поступило более сотни поправок и целый ряд предложений и замечаний. С началом работы Государственной Думы четвертого созыва в 2004 г. мы предприняли усилие для активизации этой работы. Я создал рабочую группу, сам ее возглавил, и на сегодня я один автор этого законопроекта, остальные просто не являются депутатами Государственной Думы. В это время прошло изменение и систематизация в целом законодательства в России. Стало понятно, что в принципе закон даже по форме своей устарел, и нужно было вносить существенные изменения и дополнения. К настоящему времени рабочей группой подготовлен вариант законопроекта, проходящий установленные регламентом Го-

сударственной Думы формальные процедуры перед вынесением его на второе чтение, что и было сделано. По сути, был написан новый законопроект. Он, конечно же, остался конфликтен. Не вам объяснять, что любой закон нужен только там, где есть конфликт интересов. Если нет конфликта, закон просто не нужен. И так все хорошо. Поэтому в России основным законом был закон об уголовном процессуальном кодексе, в остальном нечего было конфликтовать, все можно было решить постановлением министра. Закон конфликтен, потому что мы его вынуждены втискивать в определенное прокрустово ложе.

Основные принципы, которыми мы руководствовались при доработке текста законопроекта, заключаются в следующем. Создание законодательства в области трубопроводного транспорта должно учитывать особенности текущего этапа развития трубопроводной системы России в целом. Конъюнктурная позиция – мы не можем написать законопроект без учета существующего законодательства. Может быть, нужно было сделать некую идеальную модель, но ведь закон будет существовать в нашем уже принятом правовом поле. Это переход к формированию основ отраслевого законодательства, прежде всего эта работа направлена на правовое регулирование естественных монополий. Предметом правового регулирования законопроекта являются три вида трубопроводных систем. Это газопроводы, нефтепроводы и нефтепродуктопроводы. Эти три типа трубопроводной системы являются магистральным транспортом, и они все субъекты естественных монополий. В этот закон не входит товаропроводящая сеть низкого давления. У нас более 600 тыс. км сетей газификации низкого давления, они сюда не входят.

В последние годы, вы знаете, были приняты законы в области железнодорожного транспорта, электроэнергетики, связи, несколько ранее был разработан комплекс правовых норм в отношении системы газоснабжения. Тем самым создали законодательство в области магистрального трубопроводного транспорта. Это отражает общую линию конкретизации в правовой системе в ТЭКе. Другая особенность современного этапа – это уточнение, а местами и усиление юридических гарантий работы единого рыночного пространства. На всей территории страны должны действовать нормы, обеспечивающие равные условия для конкуренции и роста экономики, в том числе на основе эффективной работы инфраструктуры. Регулирование трубопроводного транспорта должно учитывать и другие экономические, правовые

факторы, а именно обеспечение деятельности независимых производителей нефти и газа, обеспечение рационального сочетания видов транспорта при перевозке сжиженного газа, нефти и нефтепродуктов, переход к новым стандартам технического регулирования, повышение ответственности и вопросов безопасности, страхование, распределение рисков, соблюдение норм антимонопольного регулирования.

Несколько ключевых положений законопроекта. Законопроектом устанавливается возможность частной собственности на магистраль трубопровода. Несколько пояснений по этому поводу, поскольку это ключевая позиция. До сих пор мы считали, что только государство имеет право владеть трубопроводной системой. Сейчас мы стоим на позиции, что в стране должен существовать национальный контроль над инфраструктурой рядом отраслей народного хозяйства. Ну, к примеру, оборонка. Аэропорты, Вооруженные Силы – ни у кого не вызывает сомнения, что контроль должен быть. К этим же отраслям я отношу и трубопроводный транспорт. Национальное не нужно понимать только как государственное. Это и национальный капитал, и акционерный в том числе. Я буду стоять на этих позициях. И поэтому мы в закон включаем государственную, акционерную и иные формы собственности, где превалирующая роль государства остается. И государство, и национальный капитал всегда будут контролировать ситуацию в трубопроводном транспорте Российской Федерации. Это моя позиция. В целях обеспечения государственного контроля установлено, что доля участия Российской Федерации в уставном капитале организации – собственника магистрального газопровода должна составлять не менее 50%+1 голосующая акция, а для магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов – в размере не менее 75%+1 голосующая акция. Это тоже отражает реалии. У нас «Транснефтепродукт» – это стопроцентная государственная компания. «Транснефть» – это 75% у государства и 25% иные собственники, и в «Газпроме», который является собственником газовых трубопроводных систем, мы довели собственность до 50%+1. Ну, мы знали уже, что будет происходить с «Газпромом», это отражение уже зафиксировано в законе. Отчуждение акций, находящихся в собственности Российской Федерации, допускается только федеральным законом. Доля иностранных физических и юридических лиц в уставном капитале организаций – собственников магистральных трубопроводов не может превышать 20%. Законодательно разграничены понятия «собственники» и «эксплуатирующие организации» – это могут быть разные лица.

Принимая во внимание тот факт, что проблемы, связанные с обеспечением недискриминационного доступа к магистральным трубопроводам для транспортировки продукции, технологическим присоединением к магистральным трубопроводам новых промыслов, являются наиболее острыми и спорными, этому было уделено особое внимание. Был определен закрытый перечень приоритетных видов поставок по магистральным трубопроводам, после реализации которых свободная мощность подлежит распределению между потребителями услуг по транспортировке на равноправной основе, если речь идет о транснефтепродуктах. Там идут поставки армии. Естественно, эти поставки являются приоритетными. После этого свободными будут 80 или 90% трубопроводных мощностей, они распределяются между всеми желающими пользователями услуг равномерно. То же самое по нефтепроводу. Сложнее ситуация по газопроводу. Вы знаете, что даже Энергетическая хартия, которую мы не принимаем, декларирует право собственника трубопроводной системы: сначала он прокачает, что ему принадлежит, а после этого свободные мощности на конкурсной, аукционной основе предоставляются всем желающим. У нас «Газпром» является естественной монополией в трубопроводном транспорте, 100% ему принадлежит, и он же – 90% добываемого газа в стране. По сути, он трубопроводную систему занимает полностью, за исключением 60-70, ну, на сегодня, может, 90 млрд. км в год. Мы определили понятие «свободные мощности», где предоставили право «Газпрому» прокачивать по трубопроводной системе магистральных газопроводов весь свой газ, газ своих дочерних компаний, где у него доля более 51%. Приоритетные поставки – поставки населению, жилищно-коммунальному хозяйству и электроэнергетике, потому что это вопрос энергетической безопасности. А на оставшиеся свободные мощности могут претендовать, так сказать, все желающие. Технология очень детально не расписана, потому что этот вопрос утяжелил бы закон. Отдается часть прав собственнику, а часть – Правительству Российской Федерации.

Законопроектом установлены общие принципы и порядок применения государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам для организаций, отнесенных к субъектам естественных монополий. Значительное внимание уделено осуществлению инвестиционной деятельности в сфере магистрального трубопроводного транспорта. Законопроект

исходит из возможности использования как средств государственного бюджета, так и частных – собственных и привлеченных. Собственных – имеются в виду собственники трубопроводной системы. И выделены основные виды возврата вложенных инвестиций теми компаниями и организациями, которые нуждаются в оказании услуг. Ведь инвестором может быть и банк, а может и компания «Новотэк» в представительстве газопроводов, у которой собственная потребность для прокачки газа, поэтому определен порядок возврата через тарифы и через системы привилегированного доступа к трубе, построенной с его финансовым участием.

Еще один момент, который в последнее время стал дискутироваться, – он уже был и в законопроекте в 1999 г. – это банк качества применительно к нефтепроводам, банк качества как финансовый институт, который компенсирует пользователям услуг потери при смешении нефти разного качества. Это понятие в законе существует. Также там существуют новеллы по вопросам экологической промышленной безопасности, потому что все объекты трубопроводного транспорта, о которых мы говорим, как правило, это объекты повышенной взрыво- и пожароопасности.

Определяется порядок создания и функционирования охранных зон, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации. Кроме этого, существует «дедушкина оговорка» о том, что построены КТК, в частности, и на них действие закона, ущемляющее права собственников и акционера консорциума, не распространяются. Кроме этого, исключениями является соглашение по разделу продукции. Допустим, северо-европейский газопровод был в составе штокмановского СРП. Я автор закона по соглашению по разделу продукции Штокмана, и газопровод входил изначально в состав СРП, то есть он будет действовать в ином налоговом правовом поле, чем предусматривает закон о трубопроводном транспорте, который мы ходим принимать. И мы полагаем, что принятие федерального закона о магистральном трубопроводном транспорте, некоторая доработка смежного законодательства, принятие подзаконных актов позволят в значительной мере урегулировать правоотношения, возникающие между организациями трубопроводного транспорта, потребителями их услуг, а также установить основные принципы государственного регулирования в этой отрасли.