

Актуальные проблемы развития энерготранспортной инфраструктуры и совершенствование российского трубопроводного законодательства

*Энтин М.Л.**

За последние годы топливно-энергетический комплекс превратился в становой хребет российской экономики. Состояние дел в ТЭКе напрямую сказывается на протекающих в России социальных процессах. Перспективы и направленность развития отечественного ТЭКа вызывают острейшие дебаты и в нашей стране, и за рубежом¹ Энергетика и ее транспортное обеспечение доминируют в политической повестке дня. Поэтому качество регулирования правоотношений, возникающих при добыче/производстве, транспортировке и потреблении энергоресурсов, имеют очень большое значение.

Однако в России трубопроводное право² до сих пор носит фрагментарный, разрозненный, противоречивый характер³ Его совершенство-

Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор МГИМО (У) МИД России, директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

¹ В этом плане достаточно напомнить о лавине публикаций, порожденных газовым спором между Россией и Украиной в конце 2005 – начале 2006 года, а до этого совместным российско-германским решением о прокладке трансъвропейского газопровода по дну Балтийского моря.

² Термин «трубопроводное право» все шире используется в российской специальной литературе. Он был введен в научный оборот одним из авторов настоящего выпуска МЖМП проф. А.И. Перчиком. Ему принадлежит заслуга в его всестороннем анализе и обосновании. См.. Перчик А.И. Трубопроводное право. М.. Изд-во «Нефть и газ», 2002

Так, А.И. Перчик, вслед за некоторыми другими авторами, среди его недостатки выделяет отсутствие единого основополагающего законодательного акта о транспорте, что, по его мнению, «отрицательно сказывается на регулировании отношений, общих для всех видов транспорта, в частности по вопросам установления единого порядка доступа к использованию транспортных средств, расследования транспортных происшествий, обеспечения эффективного механизма землепользования транспортными организациями и др.». Он указывает также на «наличие в транспортном законодательстве множества ведомственных нормативных актов (многие из которых устарели), излишней мелочной регламентации деятельности транспортных организаций, что затрудняет их работу, а порой противоречит интересам не только самих перевозчиков но и клиентуры». См.. Перчик А.И. Указ. соч. С. 16.

вание идет медленно. Оно отстает от потребностей развития страны, углубления международного сотрудничества в данной сфере, интеграции нашей страны в мировую экономику. Это добавляет еще одну серьезную проблему к перечню тех, с которыми сталкивается в настоящее время отечественный ТЭК. Их суммарному изложению и анализу и посвящена предлагаемая статья.

1. Общее положение дел в энерготранспортной инфраструктуре

К настоящему моменту в России открыто и разведано более трех тысяч месторождений углеводородного сырья. Примерно половина из них разрабатывается. Как правило, эти ресурсы расположены на суше. Более половины российской нефтедобычи и более 90% добычи газа сосредоточено в районе Урала и Западной Сибири⁴

Старые пласты стремительно вырабатываются. Соответственно в стратегическом плане необходимо параллельно решать две взаимосвязанные задачи. Нужно повышать отдачу тех месторождений, которые сейчас эксплуатируются. Хотя по ряду причин такие возможности ограничены. Одновременно следует осваивать новые регионы добычи, двигаться в новых направлениях.

Необходимость в параллельном решении указанных задач означает, что России потребуются средства на поддержание старой и одновременно на создание новой энерготранспортной инфраструктуры. Как следствие этого, ставка на развитие трубопроводного транспорта будет повышаться.

Если так, для страны особенно важны продуманные подходы, четко выверенная стратегия инфраструктурного обеспечения развития ТЭКа. И в финансово-экономическом, и в социальном, и в политическом плане.

Такая стратегия должна базироваться на грамотном и максимально системном правовом регулировании. Такое регулирование должно стимулировать капиталовложения в энерготранспортную инфраструктуру, ее рациональную эксплуатацию и бесперебойное функционирование, а равно гарантировать недискриминационный доступ к ней.

Кроме того, обязательным требованием, предъявляемым к национальному трубопроводному праву, является его ориентированность на обслуживание международного сотрудничества и обеспечение безо-

⁴ См. Доклад «Энерготранспортная инфраструктура», представленный российской стороной осенью 2005 г. в рамках энергдиалога Россия – ЕС, ведущегося в целях координации и сотрудничества между сторонами в области энергетики. С. 1.

пасности обоих партнеров – как производителей, так и потребителей энергоресурсов и наоборот.

В обозримой перспективе приоритетными регионами добычи нефти и газа будут, скорее всего:

- Тимано-Печора,
- полуостров Ямал,
- западная часть Арктического шельфа,
- Прикаспий,
- Восточная Сибирь и
- Дальний Восток⁷

Энерготранспортная инфраструктура нужна для освоения этих регионов и вывоза энергетических ресурсов к местам их переработки и потребления. Эти же цели призвано обслуживать трубопроводное право.

2. Диверсификация экспортных потоков

Следующей задачей, требующей решения под углом зрения обеспечения энергетической безопасности и ускоренного экономического развития России, является диверсификация потоков энергоресурсов направляемых на экспорт.

В настоящее время львиная доля экспорта идет в Западную и Центральную Европу. Это направление даже в небольшой степени не уравнивается другими экспортными потоками⁸

В результате столь однобокой географии поставок Россия оказывается уязвимой в случае изменения или колебаний политической, экономической и ценовой конъюнктуры. Чрезвычайно болезненными для Москвы оказываются вопросы транзита российского газа, нефти и электроэнергии. Кроме того, для России Европа – рынок менее перспективный, менее экономически выгодный и ограниченный по сравнению с другими регионами, являющимися потенциальными покупателями продукции российского ТЭКа.

Но и в данном случае решение должно быть двуединым. Конечно Россия объективно заинтересована в том, чтобы как можно быстрее уравновесить свой экспорт в Европу развитием сотрудничества с Китаем, Индией, Японией, Южной Кореей и другими быстро растущими рынками. Однако для этого потребуются время и огромные капиталовложения. Поэтому вторая часть задачи заключается в том, чтобы

⁷ Там же.

⁸ На Европу приходится 93% всего экспорта нефти из России. Доля ЕС в импорте российского газа, идущего в дальнее зарубежье, составляет 85%.

повышать финансовую выгодность торговли с европейскими странами и экономическую отдачу от энергодиалога, заботясь о стабильности закупок российских энергоресурсов этим регионом.

(ответственно и трубопроводное право должно делать более выгодным капиталовложение в те сегменты энерготранспортной инфраструктуры, в развитии которых Россия заинтересована в первую очередь. Вместе с тем важно, чтобы создаваемый им правовой режим сотрудничества с европейскими партнерами был максимально благоприятным для перехода от простой торговли к различным моделям кооперации⁷ Еще одно обязательное требование – совершенствование национального регулирования в соответствии с императивами гармонизации. Нормы российского трубопроводного права должны быть сопоставимы с положениями международных, и прежде всего европейских, регулятивных инструментов и учитывать международный опыт в данной области⁸

(точки зрения географии строительства и ввода в эксплуатацию новых трубопроводов, приоритет на настоящий момент отдается инфраструктурным проектам, позволяющим экспортировать нефть и газ в Европу, минуя транзитные страны, создать предпосылки для выхода на американский рынок и расширить поставки в АТР

Что касается нефти, это вывод на полную мощность Балтийской трубопроводной системы (БТС), создание северной трубопроводной системы и терминалов на берегу Баренцева моря, прокладка нефтепроводов в восточном направлении. К реализации проекта БТС «Транснефть» приступила в 2000 г. Первая очередь мощностью в 12 млн. тонн нефти была введена в строй в декабре 2001 г. На проектную мощность в 60 млн. тонн БТС должна выйти уже в текущем году.

В докладе «Энерготранспортная инфраструктура» эта мысль сформулирована предельно жестко. В нем говорится: «Говоря о расширении форм взаимодействия России ЕС в энергетической сфере, следует отметить, что в течение нескольких лет со стороны ЕС звучат призывы к строительству энергетического моста и полномасштабному сотрудничеству в области энергетики. Однако пока это сотрудничество сводится к экспорту энергоресурсов из России и участию европейских компаний в добывающих проектах в России. Представляется, что энергетический мост должен быть более широким и сложнопостроенным. Необходимо менять тип нашего сотрудничества: перейти из чисто сырьевого на следующие ступени переработки энергоресурсов и на широкое сбалансированное взаимодействие в инвестиционной сфере». Доклад «Энерготранспортная инфраструктура». С. 10.

⁷ Всестороннему анализу этой группы вопросов, также чрезвычайно важных и актуальных, предполагается посвятить один из последующих специальных выпусков МЖМП.

Различные варианты прохождения трассы нефтепроводной системы в северо-западном направлении проработаны. По целому ряду технических и экономических параметров предпочтение отдано размещению терминалов на берегу Баренцева моря в районе Индиги. Сюда, в частности, могла бы пойти нефть из тимано-печорского месторождения.

Приняты правительственные решения по нефтепроводу в восточном направлении. Проектная документация подготовлена. Строительство сдерживается, однако, слабой проработанностью вопроса о наполнении трубы.

Диверсификацию нефтепроводной системы должно дополнить развитие инфраструктуры транспортировки нефтепродуктов. Согласно Энергетической стратегии страны до 2020 г., доля нефтепродуктов в поставляемых на экспорт энергоресурсах будет постепенно увеличиваться. Движение в этом направлении началось. Значительные капиталовложения пошли в перерабатывающие мощности, в НПЗ. Пока большая часть транспортировки осуществляется альтернативным транспортом – железнодорожным и автомобильным. Однако по мере того как будет расти производство и заключаться все новые и новые контракты, будет расти и сеть нефтепродуктопроводов, в том числе идущих параллельно БТС.

Что касается природного газа, идеология развития транспортной инфраструктуры очень похожа на описанную ранее. Принципиальных отличий несколько. Во-первых, магистральные газопроводы объединены в Единую систему газоснабжения (ЕСГ), принадлежащую ОАО «Газпром»⁹ Во-вторых, особенно прибыльным сегментом рынка в условиях его либерализации являются поставки газа конечным потребителям. В-третьих, стратегия развития газотранспортной инфраструктуры должна учитывать высокий уровень износа нынешних мощностей, необходимость в огромных объемах капиталовложений, неопределенность финансовых рынков, а также то, что привлекательность работы на отечественном рынке по мере роста цен, запланированного на ближайшие годы, будет возрастать. В-четвертых, в перспективе все более выгодным будет становиться торговля СПГ. Его удельный вес в мировом энергобалансе будет возрастать. Поставки СПГ не привязаны к трубопроводам. По многим параметрам они являются особенно конкурентоспособными.

⁹ Протяженность ЕСГ составляет более 153 тыс. км. В ЕСГ входят 263 компрессорные станции общей мощностью газоперекачивающих агрегатов 44 млн. кВт.

Появляющиеся в последнее время новые возможности выхода на конечных потребителей в странах ЕС ставят «Газпром» перед непростой дилеммой. С одной стороны, работать с конечными потребителями в этих странах гораздо выгоднее. Цены, по которым они покупают природный газ, на порядок выше тех, которые «Газпром» в состоянии выставить оптовым покупателям при продаже его на границе. Достижение договоренностей и заключение контрактов с иностранными контрагентами на участие в создании газораспределительных сетей могло бы резко повысить конкурентоспособность и финансовую эффективность деятельности «Газпрома»

Но есть и другая сторона медали. «Газпром» может втянуться в осуществление чрезвычайно капиталоемких проектов по созданию альтернативных или конкурирующих газораспределительных сетей на иностранной территории, фактически способствуя энергетическому обустройству других стран, в ущерб развитию и обслуживанию внутреннего рынка и выполнению взятых на себя международных обязательств. Наличие подобного риска требует очень точного просчета имеющихся вариантов, выверенных действий, гибкой долгосрочной стратегии.

В этих условиях задача государства – заботиться о развитии и либерализации внутреннего рынка природного газа и гарантированном обеспечении энергетической безопасности в этой сфере. Государство обязано стоять на страже интересов отечественных потребителей и отечественной промышленности, создавать надлежащие условия для упрочения позиций независимых производителей природного газа, вести дело к минимизации отрицательных последствий злоупотреблений доминирующим положением при его добыче и транспортировке.

Все эти задачи должны быть сформулированы в национальном трубопроводном праве. Оно должно также предлагать необходимый инструментарий их достижения.

В остальном общие контуры диверсификации газотранспортной инфраструктуры обозначены достаточно ясно. К важнейшим направлениям относятся:

- проект Северо-Европейского газопровода (СЕГ) по дну Балтики¹⁰,
- система транзитных газопроводов Ямал – Европа¹¹,

¹⁰ По нему пойдет газ из Южно-Русского месторождения. Проект, по самым скромным подсчетам, обойдется в 16 млрд. евро. Пропускная способность составит 15 млрд. куб. м/год.

¹¹ Протяженность трассы составит 2675 км. Проектный объем транспортировки природного газа по первой нитке – порядка 33 млрд. куб. м/год.

- Восточная Сибирь и Дальний Восток¹²

Несколько иначе расставлены акценты в стратегии развития РАО «ЕЭС России» Но и оно не может не учитывать проблемы и задачи, общие для энергетического комплекса страны.

Наряду с реформированием РАО «ЕЭС России», к их числу относятся:

- надежность транспортной системы,
- надежность энергетических поставок,
- их диверсификация,
- формирование и развитие рыночных отношений,
- активизация работы на рынках стран СНГ, Балтии, Скандинавии,
- выход на новые рынки Европы и Азии,
- проработка технических, экономических и политических возможностей объединения энергосистем России, стран СНГ и Балтии с энергосистемами Западной, Центральной и Южной Европы.

Но какой бы спецификой те или иные сегменты отечественного ТЭКа ни отличались, и для них, и для российской энергетики в целом особую важность представляет решение задач повышения качества и надежности правового регулирования, гармонизации законодательства и правоприменительной практики Российской Федерации и сотрудничающих стран.

3. Обзор проблем

Для полноты картины ниже приводится перечень проблем, с которыми сталкивается российская энергетика, как они видятся Ассоциации европейского бизнеса в Российской Федерации¹²

В отношении инфраструктуры энергетического комплекса это:

- ограниченность пропускной способности трубопроводов,
- отсутствие выхода на Восточную Сибирь,
- отсутствие трубопроводов в АТР;
- отсутствие трубопроводов в обход Босфора,
- неопределенность с решением вопроса о Балтийских проливах,
- ограниченность транзитных возможностей,
- нехватка новых разрабатываемых месторождений,

¹² В отличие от вышеназванных проектов формирование нефтегазового комплекса здесь пока еще только обсуждается. Возможные проекты носят скорее перспективный характер.

¹³ См. Рабочий документ Ассоциации (Association of European Businesses in the Russian Federation), подготовленный ко 2-му заседанию Тематической группы по энергетической инфраструктуре в рамках диалога Россия – ЕС по вопросам энергетики, состоявшемуся в Москве 12 сентября 2005 г.

- сложность или отсутствие доступа к транспортной инфраструктуре.
В том, что касается инвестиций:

- падение прироста добычи нефти и газа,
- истощение запасов легкой нефти,
- существующая система налогообложения,
- нехватка средств на поддержание трубопроводного комплекса,
- тем более на его опережающее и долгосрочное развитие,
- задержки с выдачей новых лицензий,
- трудности доступа к нефтепроводам на новых месторождениях,
- отсталые системы корпоративного управления,
- низкая компетентность.

В отношении эффективности использования энергии:

- высокое удельное энергопотребление российской экономики,
- колоссальные потери,
- растущий дефицит энергии в самой Российской Федерации,
- рост тарифов на электроэнергию и их перекрестное субсидирование,
- старение оборудования,
- низкие стимулы к энергосбережению,
- затягивание структурных реформ и либерализации рынка.

Характерно, что рецепты, предлагаемые Ассоциацией, в обязательном порядке включают совершенствование законодательной базы энергетического сектора и наведение порядка с правоприменением, принятие новых законов о недрах и трубопроводном транспорте.

Предлагая внести изменения в законодательную и нормативную базу по магистральным трубопроводам, Ассоциация особенно настаивает на том, чтобы сделать возможным государственно-частное партнерство, создать условия для владения и эксплуатации трубопроводов частными компаниями, обеспечить права инвесторов, установить справедливые правила доступа к трубопроводам и их эксплуатации. Она призывает также обеспечить прозрачность и единообразный подход к процессу формирования тарифов.

4. Перспективы совершенствования российского трубопроводного права

Законодательство о трубопроводном транспорте и в нашей стране, и за рубежом насчитывает уже более сотни лет. В России первые попытки регламентировать вопросы, связанные с трубопроводным транспортом, принимаются в 90-е годы XIX века¹⁴. В Соединенных Штатах

¹⁴ Впервые общие правила строительства и эксплуатации нефтепроводов сформули-

Америки урегулирование этой проблемы потребовало очень жесткий мер. Власти повели решительную борьбу с ограничением конкуренции. Они пошли даже на разукрупнение монополиста и формирование на базе ликвидируемой нефтяной компании некоторого количества новых. В законодательном плане была провозглашена свобода доступа к трубопроводной инфраструктуре, подкрепленная государственными механизмами защиты конкуренции.

Темы, которые затрагивались тогда в праве Российской Империи и в праве США, в принципе остаются важными и для текущего законодательства и правоприменения. Похоже, что они не до конца решены даже теперь. На это указывает, в частности, анализ отчетности регулирующих и контролирующих органов Канады и США. Казалось бы, и с доступом к трубопроводной инфраструктуре, и с процедурами формирования тарифов все отработано. Система отшлифована. Работает многие десятилетия. Тем не менее раз за разом подаются иски в судебные инстанции, возбуждаются дела перед соответствующими регуляторами о недостоверных или неправильно подсчитанных тарифах или об их завышении. На практике очень часто возникают ситуации, когда собственники трубопроводов лишь формально юридически и организационно разделены на самостоятельные субъекты по производству, транспортировке и потреблению, но фактически используют свой контроль над трубой для получения односторонних выгод и конкурентных преимуществ.

Что касается Российской Федерации, нынешнее состояние дел с правовым регулированием очень неплохо описывается во введении к упоминавшейся выше монографии А.И. Перчика. Введение принадлежит перу президента «Транснефти» С.М. Вайнштока, человека, который знает о нем не понаслышке. Похоже, годы проходят, но к лучшему все меняется очень и очень медленно. Во введении говорится:

«К сожалению, до сих пор трубопроводному транспорту нефти и газа ни законодатели, ни правоведы не уделяли должного внимания. Законы о магистральном транспорте нефти и газа есть в Украине, Белоруссии, даже в Молдавии. В России обсуждение проекта закона «О магистральном трубопроводном транспорте» в Госдуме длится уж

рваны в Уставе горном Российской Империи в редакции 1893 г. (ПСЗ, т. VII, С-Пб 1893). Однако первый нормативный акт в России в сфере трубопроводного транспорта был принят еще раньше. Им можно считать Указание от 18 декабря 1887 г. о образовании общества Каспийско-Черноморского нефтепровода. Подробный разбор этих актов см.: Перчик А.И. Указ. соч. С. 33 и далее.

Америки урегулирование этой проблемы потребовало очень жестких мер. Власти повели решительную борьбу с ограничением конкуренции. Они пошли даже на разукрупнение монополиста и формирование на базе ликвидируемой нефтяной компании некоторого количества новых. В законодательном плане была провозглашена свобода доступа к трубопроводной инфраструктуре, подкрепленная государственными механизмами защиты конкуренции.

Темы, которые затрагивались тогда в праве Российской Империи и в праве США, в принципе остаются важными и для текущего законодательства и правоприменения. Похоже, что они не до конца решены даже теперь. На это указывает, в частности, анализ отчетности регулирующих и контролирующих органов Канады и США. Казалось бы, и с доступом к трубопроводной инфраструктуре, и с процедурами формирования тарифов все отработано. Система отшлифована. Работает многие десятилетия. Тем не менее раз за разом подаются иски в судебные инстанции, возбуждаются дела перед соответствующими регуляторами о недостоверных или неправильно подсчитанных тарифах или об их завышении. На практике очень часто возникают ситуации, когда собственники трубопроводов лишь формально юридически и организационно разделены на самостоятельные субъекты по производству транспортировке и потреблению, но фактически используют свой контроль над трубой для получения односторонних выгод и конкурентных преимуществ.

Что касается Российской Федерации, нынешнее состояние дел с правовым регулированием очень неплохо описывается во введении к упоминавшейся выше монографии А.И. Перчика. Введение принадлежит перу президента «Транснефти» С.М. Вайнштока, человека, который знает о нем не понаслышке. Похоже, годы проходят, но к лучшему все меняется очень и очень медленно. Во введении говорится:

«К сожалению, до сих пор трубопроводному транспорту нефти и газа ни законодатели, ни правоведы не уделяли должного внимания. Законы о магистральном транспорте нефти и газа есть в Украине, Белоруссии, даже в Молдавии. В России обсуждение проекта закона «С магистральном трубопроводном транспорте» в Госдуме длится уже

рваны в Уставе горном Российской Империи в редакции 1893 г. (ПСЗ, т. VII, С-Пб. 1893). Однако первый нормативный акт в России в сфере трубопроводного транспорта был принят еще раньше. Им можно считать Указание от 18 декабря 1887 г. об образовании общества Каспийско-Черноморского нефтепровода. Подробный разбор этих актов см.. Перчик А.И. Указ. соч. С. 33 и далее.

го характера. Соответствующая работа требует длительных, кропотливых усилий. Она далека от завершения. Но эти недостатки как бы технического или технологического плана в принципе можно было бы устранить, и не принимая базового закона. Ведь работа продолжается. Буквально несколько примеров. 23 августа 2005 г. Федеральная служба по тарифам (ФСТ) России утвердила методику расчетов тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам. Его согласование с участниками рынка у регулятора ушло пять лет!¹⁶ Правительством России утвержден Механизм гарантирования инвестиций в формирование технологического резерва мощностей электрической энергетики. На очереди его внедрение. Отличительная особенность Механизма состоит в том, что принципы его функционирования аналогичны изложенным в ст. 7 Директивы Европейского Союза № 2003/54/ЕС по созданию внутреннего рынка электрической энергии!¹⁷ Таких примеров огромное множество.

Значит, перед базовым законом, наряду с систематизацией и кодификацией, должны ставиться также и задачи иного порядка. Он должен задать идеологию правового регулирования энерготранспортной инфраструктуры. Важно, чтобы он закрепил подходы и решения, которые все игроки рынка ждут от законодателя, но которые в текущих нормативных актах отсутствуют или прописаны недостаточно четко и последовательно или же (в силу отсутствия базового закона) не реализуются на практике.

К сожалению, в его нынешнем виде законопроект о трубопроводном транспорте – и в этом отношении я согласен с критическими замечаниями в его адрес, неоднократно высказывавшимися в отечественной литературе, – вряд ли сможет справиться с указанными задачами. Как это ни парадоксально, одним из крупнейших недостатков законопроекта является его схожесть с Модельным законом «О трубопроводном транспорте», принятом на семнадцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ¹⁸, и построенными на его основе архаичными законодательными актами, действующими, в частности, в Украине, Молдавии и Белоруссии. Все э

¹⁶ В ее рамках предусматриваются различные методы регулирования применительно к различным системам газоснабжения, существующим на территории нашей страны.

¹⁷ Срок действия Механизма – 10 лет. Период проведения конкурсов – 5 лет. Объем покрываемого дефицита – 5000 МВт. Механизм гарантирует инвестору возврат инвестиций и определенную норму доходности на вложенный капитал.

¹⁸ Постановление № 17-5 от 19 апреля 2001 г.

документы перегружены общими местами. Они страдают декларативностью. Содержат само собой разумеющиеся положения¹⁹ Вместе с тем принципиальные моменты, необходимые для функционирования рыночной экономики, в них отсутствуют. Ни механизмов практической реализации провозглашаемых целей, ни гарантий решения поставленных проблем они, по существу, не содержат.

В целом эти документы очень сильно «разжижены» Они содержат очень мало норм прямого действия и прямого применения. Но, пожалуй, главный их недостаток – механизмы реализации подменены общими декларациями.

Нужно ли насыщать российское законодательство о трубопроводном транспорте, и в том числе базовый закон, подобными декларациями, помогут ли они прагматичному регулированию отношений, возникающих при строительстве, развитии и эксплуатации энерготранспортной инфраструктуры, большой вопрос. Скорее всего, ответ на него должен быть отрицательным.

Анализ законопроекта показывает также, что его разработчики не до конца определились с тем, насколько комплексным его следует сделать. Ведь для правового обеспечения строительства и эксплуатации энерготранспортных систем необходимо решить массу технических и технологических проблем, а также проблем, относящихся к самым различным отраслям права: земельному, гражданскому, административному и т.д. Следовательно, нужен выверенный баланс между положениями, имеющими разный предмет регулирования. Те из них, которые носят принципиальный характер для регламентации вопросов трубопроводного транспорта, обязательно нужно закрепить в базисном законе. Остальные уместнее будет включить в другие отраслевые акты²⁰

¹⁹ Так, ст. 5 Модельного закона устанавливает: «Нормативные акты государства, определяющие ... являются обязательными». Вслед за ним Закон Украины «О трубопроводном транспорте» с изменениями и дополнениями, внесенными Законом Украины от 11 декабря 2003 г. № 1377-IV, закрепляет: «Нормативные акты, которые определяют правила проектирования, строительства, эксплуатации, капитального ремонта и реконструкции объектов трубопроводного транспорта, организацию безопасности и охраны труда во время их строительства и эксплуатации, пожарной, экологической безопасности и санитарные нормы, являющиеся обязательными для предприятий, учреждений, организаций и граждан» (ст. 3).

²⁰ В этом плане в какой-то степени любопытен опыт Украины. Цитировавшийся выше Закон Украины «О трубопроводном транспорте» принят по нынешним меркам достаточно давно. В него внесены отдельные исправления и дополнения. Вместе с тем ряд вопросов трубопроводного транспорта урегулирован смежными законами, содержа

В числе первых, по всей видимости, окажутся касающиеся установления политических ориентиров, создания конкурентной среды, притока инвестиций, обеспечения энергетической безопасности, определения уровней компетенции и распределения ответственности.

Тогда базисный закон в большей степени будет нацелен на утверждение идеологии правового регулирования и механизмов реализации ценностных установок, предопределяемых ею. Проиллюстрируем эту мысль ситуацией с «Транснефтью». Россия, как подчеркивалось выше, кровно заинтересована в развитии системы трубопроводного транспорта, прокладке новых веток, диверсификации поставок. Но проблеме насыщения трубы нефтью решает не «Транснефть». Да и собственных ресурсов для монопольного строительства нужных стране трубопроводов у нее нет. Она призвана обслуживать интересы добывающих компаний и потребителей. Она является посредником между ними. Следовательно, «Транснефть» должна работать совместно с ними, для них и таким образом, чтобы добиваться согласования интересов государства, добывающих компаний и потребителей, стыковать их. Далее, грандиозные проекты строительства новых трубопроводов должны быть не политизированными, а финансово и экономически обоснованными. Они должны быть рентабельными и в социальном, и в экономическом, и в политическом плане. Закапывать государственные деньги в землю недопустимо. Они должны работать. Они должны давать отдачу. И не кому-то, а стране, ее населению. Они должны работать на будущее. Вот этой идеологии и должно быть подчинено правовое регулирование. Ее практическое воплощение состоит в императивах транспарентности, государственно-частном партнерстве, допустимости и защищенности различных типов собственности, недискриминационном доступе, определенности и прогнозируемости тарифной политики, подчиненности интересов ТЭКа интересам диверсификации и модернизации страны в целом и т.д.

Наконец, хотелось бы, чтобы законопроект в большей степени учитывал потребности гармонизации российского трубопроводного транспорта с международными инструментами, действующими в этой области, и законодательством ведущих и перспективных партнеров Рос-

щими соответствующие специализированные разделы. К их числу в первую очередь относится Закон Украины «О нефти и газе» с изменениями и дополнениями, внесенными Законами Украины от 27 ноября 2003 г. № 1344-IV, от 4 марта 2004 г. № 1578-IV, от 23 декабря 2004 г. № 2285-IV, от 25 марта 2005 г. № 2505-IV.

сии по обеспечению международной энергетической безопасности, включая страны G8, ЕС, СНГ, Китай и др. Как представляется, его следовало бы привести в полное соответствие с основополагающими требованиями Энергетической Хартии и Договора к ней. Причем вне зависимости от того, насколько критически Россия относится к этим международно-правовым актам. Хотелось бы также, чтобы он в большей степени коррелировал с действующим и подготавливаемым законодательством ЕС как ведущим покупателем российских энергоресурсов.

На то, что эта проблема решаема, вполне определенно указывает созвучность основополагающих документов по реформе российской электроэнергетики тому, что делается в ЕС, и эволюция «Газпрома». Проводимые в компании структурные преобразования ведут к усилению прозрачности ее деятельности, разделению счетов монопольных и потенциально конкурентных видов ее бизнеса, выделению в ее составе дочерних структур по самостоятельной добыче, транспортировке, переработке и хранению природного газа.