

Некоторые аспекты и перспективы регулирования трубопроводного транспорта в России. Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте»

*Корогод С.О **

Необходимость реформирования нефтегазового сектора и невозможность его длительного существования в нынешнем виде не вызывает сомнений. Значительная часть проблем при этом вытекает и из несовершенной системы правового регулирования. Одной из основных проблем является то, что значительная часть документов создавалась в соответствии со старыми, еще советскими подходами к регулированию экономики, а потом в них вносились изменения и принимались новые нормативные акты с целью приспособить систему правового регулирования к существующим реалиям свободной рыночной экономики. Свою роль играет и значительная политическая активность, существующая в секторе, что также снижает эффективность правового регулирования.

Возможная реформа также призвана содействовать решению основных проблем этого сектора экономики, а именно:

- 1) изношенность оборудования;
- 2) недостаточность стратегических инвестиций, направленных не только на поддержание, но и на обновление оборудования и пр.,
- 3) чрезмерная административная зарегулированность сектора;
- 4) неэффективность системы государственного регулирования и контроля.

Основной идеей реформирования отрасли должен стать перевод функционирования отрасли на принципы, характерные для работы остальной экономики, при соблюдении стратегических целей государства, таких как национальная и энергетическая безопасность, развитие определенных регионов и секторов экономики, социальные и иные приоритеты. Подобные реформы уже были проведены в США, в настоящее время проводится реформа в Европейском Союзе.

Центральной в схеме реформирования становится стратегия разделения внутри отрасли потенциально конкурентных секторов и отделе-

Корогод Сергей Олегович – внештатный преподаватель кафедры европейского права МГИМО (У) МИД России.

ние их от секторов, где желательно сохранение активной роли государства и естественно-монопольной структуры. В дальнейшем для первых будет создаваться такое правовое и административное оформление, которое позволит создать конкурентный рынок и вписать его в общую схему функционирования экономики. Естественно-монопольные сегменты в силу своей специфики останутся регулируемыми, тут государству необходимо сохранить активную роль. В то же время задача государства состоит в том, чтобы найти приемлемый экономический баланс для функционирования этих сфер и одновременно максимально исключить их влияние на конкурентные сферы деятельности в этих отраслях. Здесь на первое место выходят вопросы тарифов, недискриминационного доступа и независимого функционирования.

Следует отметить, что наряду с позитивным эффектом такое реформирование рынка энергоносителей приносит и ощутимые сложности. Так, цены на нефть и газ на открытых рынках подвержены большим скачкам, т.е. теряется стабильность рынка. Это приводит к сложностям при прогнозировании и бизнес-планировании, которое очень важно в финансово емких сферах экономики, к которым относится нефтегазовая отрасль, предприятиям становится сложнее работать в тех проектах, которые требуют больших капитальных вложений и отличаются длительными сроками окупаемости.

Очевидно, что трубопроводный транспорт относится к тем подотраслям ТЭК, где желательно сохранить государственную монополию или жесткий государственный контроль. Трубопроводный транспорт отличается тем, что необходимы очень большие объемы инвестирования для создания, расширения и поддержания в рабочем состоянии сети, причем эти инвестиции возвращаются в течение достаточно длительного времени. Кроме того, в сфере трубопроводного транспорта более эффективна единая система диспетчеризации и управления. Следует оговориться, что сохранение активной роли государства не обязательно предполагает наличие государственной монополии, наоборот, успешное реформирование отрасли и восстановление ее способности нормально работать и развиваться будет зависеть от сотрудничества государства и бизнеса, в частности в том, что касается прокладки новых трубопроводных линий, определения перспективных направлений и пр.

Проблема реформирования системы трубопроводного транспорта является одной из актуальнейших в сфере ТЭК. В настоящее время в силу политических и частично экономических причин транспортировка нефти и газа находится в руках монополистов, тесно аффилирован-

ных с государственными структурами. Недостатки транспортных систем, в том числе неэффективный менеджмент, являются существенным сдерживающим фактором развития отрасли в целом, при этом в существующем виде у участников нет ни стимулов, ни возможности кардинально менять структуру ее функционирования. Реформы правовой системы функционирования отрасли способны не только значительно улучшить климат в сфере трубопроводного транспорта, но и способствовать значительному развитию сферы ТЭК в целом.

Функционирование газо- и нефтепроводной системы.

Разница в подходах

В целом можно говорить о сходстве в этих областях – и там, и там существует транспортный монополист, имеющий доминирующее положение на рынке, работать в обход которого невозможно. Для нефтяного рынка это «Транснефть», для газового – «Газпром» Формально обе компании являются независимыми и должны работать как частные предприятия. Реально же они аффилированы с государством и работают в связке с регулирующими органами и центрами принятия решений, поэтому пользуются большой долей самостоятельности и могут работать без оглядки на контрагентов. Разница заключается в наличии гораздо более широких полномочий у «Газпрома» Во-первых, «Газпром» сам является добывающей компанией. Во-вторых, «Газпром» активно работает и на рынке продажи газа. Таким образом, в газовом секторе ситуация гораздо более сложная, чем в нефтяном. Сюда же необходимо добавить то, что газовый сектор имеет большое количество дополнительных обременений (т.к. газ является стратегическим ресурсом, напрямую поставляется потребителям и пр.), что также значительно усложняет ситуацию.

Современное правовое регулирование трубопроводного транспорта

В настоящее время законом «О естественных монополиях» трубопроводный транспорт отнесен к сфере естественных монополий.

Определение естественной монополии дается в ст. 3

«Естественная монополия – состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, про-

изводимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров»

Статьей 4 того же закона к сфере естественных монополий отнесены «транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам»

Деятельность предприятий в сфере естественных монополий осуществляется под контролем государства, для этого создается специальный регулирующий орган (ранее – ФЭК, сейчас – ФСТ). В законе прописаны основные параметры регулирования (цены, потребители обязательного обслуживания, доступ), а также отдельно прописана схема доступа к экспортным нефтепроводам. Схемы доступа при иных поставках в законе не содержится.

«Право доступа к системе российских магистральных трубопроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации предоставляется организациям, осуществляющим добычу нефти и зарегистрированным в установленном порядке, а также организациям, являющимся основными обществами по отношению к организациям, осуществляющим добычу нефти, пропорционально объемам добытой нефти, сданной в систему магистральных трубопроводов с учетом стопроцентной пропускной способности магистральных трубопроводов (исходя из их технических возможностей)» (ст. 6 закона).

Кроме того, регулирующий орган контролирует деятельность субъектов естественных монополий с целью недопущения действий, наносящих вред функционированию рынка. В случае если трубопроводы целиком останутся в государственной собственности, любые особенности их функционирования вполне могут урегулироваться актами на уровне правительства, а необходимо урегулировать будет только вопросы доступа к системе, что вполне может быть сделано в рамках существующих законодательных актов (того же закона о естественных монополиях, например), при этом следует отметить, что эти вопросы следует прописать как можно более подробно в законах, а не оставлять на усмотрение исполнительных органов власти. Это способно значительно повысить стабильность функционирования отрасли.

Нужен ли отдельный закон о трубопроводном транспорте?

Один из сложных вопросов заключается в том, необходимо ли отдельное регулирование трубопроводного транспорта.

Представляется, что создание отдельного нормативного акта необходимо в том случае, если стратегией реформ предполагается создание частных магистральных трубопроводов. В этом случае наличие отдельного профильного закона, который будет описывать особенности правового регулирования создания и функционирования магистральных трубопроводов, способно значительно поднять доверие инвесторов и создать четкую и определенную правовую ситуацию в отрасли. Тем не менее следует отметить, что создаваемый в таком случае закон должен четко урегулировать вопросы собственности на объекты магистрального трубопроводного транспорта, доступа к системе, финансовой отдачи (в том числе тарифного регулирования) и взаимодействия со смежными отраслями, а также быть хорошо увязан с существующим и принимаемым законодательством. В случае если эти задачи не будут решены, закон не сможет эффективно выполнять свою роль.

В случае сохранения государственной собственности на трубопроводную систему введение отдельного закона, регулирующего именно функционирование магистральных трубопроводов, представляется нецелесообразным.

Концессии или частные трубопроводы

В настоящее время принят закон «О концессионных соглашениях», активно готовится ко второму чтению законопроект «О трубопроводном транспорте». В обоих законах прописываются нормы, касающиеся создания и функционирования трубопроводного транспорта.

Законопроект «О концессионных соглашениях» предусматривает возможность создания концессионных соглашений в сфере трубопроводного транспорта, в частности направленных на реализацию проектов по постройке и обслуживанию трубопроводов. В целом концессионная схема представляет собой достаточно выигрышный симбиоз государственных и частных интересов, так как предоставляет частным инвесторам достаточно широкие полномочия по строительству и управлению трубопроводами при обеспечении значительного объема государственных гарантий, что очень важно при осуществлении проектов с большим объемом инвестиций и длительным сроком окупаемости. С другой стороны, при такой схеме государственные органы сохраняют большой объем полномочий по надзору и контролю за про-

ектом, с тем чтобы обеспечить учет интересов государства и общества, а также общие требования, в частности требования доктрины энергетической безопасности, требования охраны природы и др., а также обеспечить необходимую роль государства в управлении трубопроводами не в качестве участника, а в качестве контролирующей инстанции.

В то же время в текущей реализации концессионная схема неправильно распределяет права и обязанности, что заставляет усомниться в эффективности реализации проектов. Во-первых, в законе смещен баланс прав и обязанностей в сторону концессионера (частного участника) и слишком ограничены административные права государства. Во-вторых, предусмотрен только судебный порядок разрешения споров без возможности общепринятого «перехвата управления». Это способно привести к негативным последствиям, особенно в сфере магистральных трубопроводов, которые должны функционировать как единая и взаимосвязанная система. Наконец, закон повторяет распространенный недостаток принимаемых законов последних лет, а именно содержит лишь очень общие аспекты регулирования, а регулирование спорных вопросов и конкретные аспекты функционирования оставляются на усмотрение исполнительных органов власти и должны решаться либо через издание подзаконных нормативных актов либо при заключении конкретного концессионного соглашения.

Второй вариант регулирования содержится в законопроекте «О магистральном трубопроводном транспорте». В нем указывается, что возможны любые формы собственности на объекты магистрального трубопроводного транспорта, в том числе и частная собственность (через механизмы приватизации, создания объектов магистрального трубопроводного транспорта либо иные пути). Подробнее этот вопрос рассмотрен в анализе законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте».

Соответственно в настоящее время допускаются сразу две схемы функционирования магистральных трубопроводов: в соответствии с концессионной схемой и через создание трубопроводов различных форм собственности. Эти схемы не являются взаимоисключающими, тем не менее их одновременное существование способно внести значительную путаницу в отрасль. Как правило, одни эти схемы являются продолжением государственной стратегической политики: концессия оставляет возможность участия частного капитала в развитии и

функционировании трубопроводного транспорта при сохранении исключительной государственной собственности на него, тогда как приватизационная схема предполагает существование любых форм собственности в отрасли. Соответственно при осуществлении этих схем разная роль отводится частным инвесторам и, что самое важное, государству при осуществлении его важнейших регулятивных функций в сфере трубопроводного транспорта. Совместное функционирование обеих схем способно только запутать ситуацию, так как приведет к существованию совершенно разных правил игры для различных проектов в сфере магистрального трубопроводного транспорта, который по определению является высоко интегрированной системной отраслью.

Для большей эффективности регулирования деятельности в сфере трубопроводного транспорта было бы лучше привести отношения в этой системе к единому знаменателю, с тем чтобы правила функционирования отрасли были одинаковыми.

Законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте»

Законопроект в настоящее время находится на рассмотрении в Государственной Думе. В 1999 г. он прошел первое чтение и готовится ко второму. За это время в законопроект внесено большое количество существенных поправок.

В целом законопроект оставляет смешанное впечатление. Говоря об общей структуре, следует отметить, например, плохую структурированность закона. Так, различные нормы о полномочиях федеральных органов государственной власти разбросаны по разным статьям законопроекта и даже по разным частям. Выглядит непроработанной схема взаимоотношений федеральных органов исполнительной власти, органов субъектов федерации и муниципальных образований.

Одной из целей законопроекта продекларировано упорядочение режима собственности, и в частности привлечение инвестиций путем создания четкой и ясной системы собственности, включающей возможность создания частных трубопроводов либо трубопроводов с использованием частных инвестиций. Тем не менее частная собственность на трубопроводы и ранее не была прямо запрещена российским законодательством (все упиралось в административную практику). Запутанность же определений ст. 2 способна создать немало проблем при оформлении прав собственности. Практически все нормы носят отсылочный характер и описывают лишь самые общие аспекты регу-

лирования. Это создает большие трудности в понимании и толковании закона, не говоря уже о том, что не урегулированы некоторые важнейшие понятия. Например, из закона выпущена такая важная составляющая, как особый порядок регистрации прав собственности на недвижимое имущество. В определении трубопроводов и комплексов как вариант имеется передача в хозяйственное ведение (для государственных госпредприятий), в то время как для собственников этот вариант прямо не прописан (это также косвенно свидетельствует о смешении административного и гражданско-правового подходов). Наконец, в законопроекте везде употребляется термин «организация-собственник», вследствие чего повисает в воздухе уже вопрос о возможности государственной собственности на объекты магистрального трубопроводного транспорта.

В ст. 5, озаглавленной «Принципы государственной политики», говорится не о принципах (где уместно было бы описать экономическую целесообразность тарифов, создание структуры, учитывающей текущую ситуацию и перспективы развития трубопроводной системы и смежных отраслей, которые она обслуживает, реализацию иных задач и иные приоритеты, которыми должно руководствоваться государство), а о конкретных действиях, причем действиях, которые должен предпринимать собственник или эксплуатационщик системы магистральных трубопроводов. Роль государства предлагается свести к следующему:

- участие в создании и развитии систем МТТ,
- определение ценовой политики;
- осуществление государственной поддержки с целью повышения эффективности и безопасности МТТ,
- установление правил доступа;
- государственное регулирование норм и правил экологической безопасности;
- установление порядка возмещения ущерба.

Из этого списка хорошо видно, что нет четкого понимания роли государства: либо это независимый регулятор, либо собственник и активный участник функционирования МТТ. Отсутствие в законе прописанных стратегических приоритетов государства приводит к тому, что правительство либо будет действовать полностью по своему усмотрению (что формально вообще может рассматриваться как превышение предоставленных законом полномочий), либо вообще

откажется от реализации стратегических приоритетов (а фактически – от вписывания системы МТТ в контекст функционирования других смежных отраслей ТЭК), сосредоточившись на текущем техническом регулировании.

Следствием такого подхода является и установленная система регулирования доступа и тарифов. Законопроект оставляет регулирование тарифов в руках государства, причем прописанная в законе схема (ст. 16 законопроекта) является слишком общей и нуждается в практической проработке. Так же органами исполнительной власти решаются и вопросы доступа к трубопроводной системе. В законе прописано, что доступ должен осуществляться без дискриминации, а в случае недостатка мощностей – в пропорции по отношению к объемам добычи транспортирующих организаций. В законе даже прописывается обязанность по соблюдению эксплуатирующей магистральный трубопровод организации норм антимонопольного законодательства, что, несомненно, является позитивной чертой законопроекта. В то же время сам принцип установления тарифов на транспортировку в такой жесткой форме и равного доступа при возможности существования частных трубопроводов (например, в этом случае одна из нефтяных компаний может построить трубопровод для своих собственных нужд) представляется несколько непродуманным.

Отдельно стоит отметить, что, несмотря на упоминание в законопроекте антимонопольного законодательства, нигде не сказано, что трубопроводный транспорт отнесен к сфере естественных монополий (и регулируется законом «О естественных монополиях»). Данный подход представляется неправильным, законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте» должен быть более плотно увязан с законом «О естественных монополиях».

Обязательно стоит отметить, что из сферы действия законопроекта практически полностью изъяты все важные аспекты функционирования газопроводов. И вопросы доступа, и тарифное регулирование транспортировки в этой сфере прямо отнесены к сфере действия закона «О газоснабжении в Российской Федерации», который закрепляет существующую ситуацию с монополией «Газпрома» и не позволяет создать реальную правовую базу для реформирования этой сферы деятельности. Кроме того, например, вопросы доступа к газопроводам в этом законе вообще не урегулированы, а регулируются Постановлением правительства, где также прописаны только общие нормы. Соот-

ветственно в сфере газопроводного транспорта, скорее всего, продолжит действовать нынешняя неэффективная система регулирования. В связи с этим не очень понятна схема отсылочной нормы из одного закона к другому, а из него — к подзаконным актам.

Законопроект отличается тяжеловесными и малопонятными формулировками, усложненной терминологией. Все вместе это способствует путанице, затрудняет понимание и толкование закона. Особую важность этот аспект приобретает из-за того, что большое количество положений закона находится в рамках гражданского законодательства (например, урегулирование вопросов собственности на земельные участки, доступа через чужие участки, охранные зоны и др.). В этих случаях вопросы толкования норм закона будут иметь большое значение, и вопросы ясности и четкости юридических формулировок выходят на первое место.

Стоит отметить, что по четкости и структурированности закон значительно проигрывает существующим законам, например закону «О естественных монополиях».

Регулирование деятельности в сфере магистрального трубопроводного транспорта является очень нелегкой задачей в силу сложных условий функционирования самой отрасли. Острая необходимость ее реформирования, обеспечения более четких и прозрачных условий деятельности, а также привлечения инвестиций для обновления и развития основных фондов при сохранении контроля государства за развитием этой стратегически важной отрасли вынуждает искать новые формы и схемы правового регулирования.

К сожалению, представляемые документы содержат в себе большое количество вопросов и недоработок, а при практическом функционировании предлагаемого законодательства их количество наверняка увеличится. При этом, как и во многих других случаях, оно страдает от отсутствия системности и излишней политизированности функционирования отрасли, что вынуждает придавать предлагаемым документам предельно обтекаемую форму.

Представляется, что урегулирование деятельности в сфере магистрального трубопроводного транспорта должно идти в русле системных реформ и в соответствии с одной утвержденной стратегической концепцией реформирования и развития отрасли. Только такой путь позволит создать эффективную и непротиворечивую систему правового регулирования сферы трубопроводного транспорта.