

# Разработка федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте»

**Е.Г. Никандрова**, кандидат юридических наук, начальник отдела нормативно-правового обеспечения недропользования ФГУ Центр «СРП — Недра» МПР России

Значительные запасы углеводородного сырья в Российской Федерации предопределили создание на территории страны крупнейших в мире систем магистральных газопроводов, нефтепроводов, продуктопроводов, обеспечивающих как внутренние потребности государства в грузообороте, так и экспортные поставки на мировой рынок. Учитывая значимость углеводородного сырья, используемого в мировой промышленности в качестве основного вида энергоресурсов, эффективное функционирование и развитие магистрального трубопроводного транспорта являются существенным фактором обеспечения энергетической и национальной безопасности России, а также механизмом, влияющим на реализацию ее геополитических интересов.

Вместе с тем до настоящего времени не сформирована полноценная законодательная база, регулирующая комплекс отношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта; в частности, отсутствует единый законодательный акт в указанной сфере.

В целях минимизации имеющегося правового пробела Комитетом Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи осуществляется доработка проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», принятого в первом чтении в 1999 г. В июне текущего года рабочий вариант данного проекта был разослан федеральным органам исполнительной власти, инфраструктурным монополиям, компаниям, являющимся потребителями услуг по транспортировке углеводородной продукции по магистральным трубопроводам, для получения отзывов.

Основными недостатками текста законопроекта, принятого в первом чтении, являлись декларативность его положений, отсутствие конкретных механизмов его реализации, наличие значительного количества отсылочных норм, что в целом не позволило бы говорить о возможности эффективного правоприменения законодательного акта.

В связи с этим, данный законопроект был приведен в соответствие с теми изменениями в российском законодательстве, которые

Статья содержит анализ основных положений проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который отнесен Государственной Думой к числу приоритетных. Автор останавливается на рассмотрении проблем государственного регулирования одного из видов транспортной инфраструктуры — магистрального трубопроводного транспорта. Значительное внимание уделено проблеме тарифного регулирования, вопросам доступа к магистральным трубопроводам, осуществления инвестиционной деятельности в рассматриваемой сфере, а также целесообразности введения банка качества продукции.

произошли за период с 1999 по 2005 г. Был уточнен объем полномочий федеральных и региональных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере; внесены изменения и дополнения в главу V, регулиующую вопросы землепользования при строительстве и эксплуатации объектов магистрального транспорта в связи с принятием Земельного кодекса Российской Федерации; внесены изменения и дополнения в ст. 7, 8, 9, посвященные вопросам сертификации и стандартизации в связи с принятием федеральных законов «О техническом регулировании», «О лицензировании отдельных видов деятельности». Кроме того, были развиты и детализированы наиболее важные вопросы, возникающие в сфере магистрального трубопроводного транспорта (в частности, вопросы собственности, доступа к магистральным трубопроводам, инвестиционной деятельности в указанной сфере, особенности установления охранных зон магистрального трубопровода и др.), введен ряд правовых новелл (банк качества продукции).

## Основные положения проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте»

Структурно законопроект состоит из 10 глав, включающих в себя 42 статьи.

### Государственное регулирование

Учитывая значимость магистрального трубопроводного транспорта, являющегося, как уже отмечалось, стратегически важным для развития экономики Российской Федерации, разработчиками проекта закона предлагается увеличить объем государственного регулирования в данной сфере.

В частности, в ст. 4 законопроекта устанавливается доля обязательного участия Российской Федерации в уставном капитале организаций — собственников действующих магистральных трубо-

проводов в зависимости от видов таких трубопроводов и существующих на сегодняшний день реалий, а также для вновь создаваемых магистральных трубопроводов.

Так, в п. 4 ст. 4 указывается, что государство осуществляет контроль за созданием и эксплуатацией частных магистральных трубопроводов, в том числе путем установления обязательной доли участия Российской Федерации в уставном капитале организаций — собственников магистральных трубопроводов, действующих на момент принятия настоящего федерального закона, которая должна составлять:

- 1) для магистральных газопроводов в размере не менее 50 % общего количества акций плюс одна голосующая;
- 2) для магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов в размере не менее 75 % общего количества акций.

Доля участия Российской Федерации в уставном капитале организации — собственника магистрального трубопровода, созданного после принятия настоящего федерального закона, — не может составлять менее 50 % общего количества акций плюс одна голосующая.

При этом отчуждение данных акций может быть осуществлено исключительно на основании федерального закона. Определяется также максимально возможная доля иностранных физических и юридических лиц — она не может в совокупности превышать 20 % общего количества акций вышеуказанных организаций.

По аналогии с крупнейшими отраслевыми монополиями — ОАО «Российские железные дороги», РАО «ЕЭС России» был решен вопрос о применении единой организационно-правовой формы для субъектов предпринимательской деятельности, собственников магистральных трубопроводов, которые должны быть созданы исключительно в форме открытого акционерного общества.

Указанные нормы в полной мере корреспондируются с основными направлениями государственной политики по сохранению преимущественного контроля со стороны национального, в том числе

Доля участия Российской Федерации в уставном капитале организации — собственника магистрального трубопровода... — не может составлять менее 50 % общего количества акций плюс одна голосующая.

государственного, капитала за инфраструктурными монополиями, что неоднократно отмечалось Президентом РФ в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации.

Весьма важным фактором развития топливно-энергетического сектора отдельных регионов страны является наличие или отсутствие на соответствующей территории транспортной инфраструктуры, обеспечивающей транспортировку продукции до соответствующего рынка сбыта. Не секрет, что именно отсутствие или нехватка соответствующих трубопроводных мощностей, создание которых требует значительных финансовых вложений, является причиной, по которой ряд месторождений Дальнего Востока и Сибири не осваивается.

В связи с этим в п. 4 ст. 7 законопроекта указывается, что одним из основных принципов государственного регулирования в сфере магистрального трубопроводного транспорта является прогнозирование и детальный анализ информации о вводе месторождений полезных ископаемых в освоение при строительстве новых магистральных трубопроводов.

Полагаем целесообразным учесть такого рода нормы при доработке проекта новой редакции федерального закона «О недрах», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

### Классификация магистральных трубопроводов

Отметим, что в настоящее время рядом добывающих компаний осуществляется или намечается строительство трубопроводов от места добычи до перевалки на другой вид транспорта, причем такие трубопроводы не связаны технологически с действующими магистральными трубопроводами, принадлежащими ОАО «Транснефть», ОАО «Газпром», ОАО «Транснефтепродукт».

Классифицировать такие виды трубопроводов друг от друга по техническим характеристикам весьма затруднительно, в этом случае в п. 2 ст. 4 законопроекта правом отнесения трубопроводов к магистральным наделяется Правительство Российской Федерации. При этом такого рода реше-

ние должно быть принято им до начала их проектирования, а в отношении трубопроводов для транспортировки продукции, добычу которой планируется осуществлять из месторождений, предоставляемых из нераспределенного фонда недр, — не позднее одного месяца до принятия уполномоченным федеральным органом исполнительной власти решения о проведении аукциона (конкурса) на право пользования соответствующим участком недр.

В ст. 3 определены основные признаки магистральных трубопроводов, стратегическое значение для развития экономики и безопасности государства которых, неделимость имущественного комплекса, значительная протяженность его объектов являются ключевыми.

К трубопроводам, не отнесенным Правительством Российской Федерации к магистральным — обозначенным в проекте закона как региональные трубопроводы, нормы рассматриваемого проекта федерального закона предлагается применять за исключением ряда особенностей.

### Тарифы на транспортировку продукции

В ст. 11–12 проекта закона установлены общие принципы и порядок применения государственного регулирования тарифов на услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам, для организаций, отнесенных к субъектам естественных монополий, с учетом того, что указанный тариф является единственным видом платежа, взимаемого собственником магистрального трубопровода за услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам.

Установлены сроки действия утвержденных тарифов и (или) их предельных уровней, которые не могут составлять менее 12 месяцев. В случае если оператором магистрального трубопровода и потребителем услуг достигнуто согласие о заключении договора транспортировки продукции на долгосрочной основе с использованием фиксированного тарифа, срок долгосрочного тарифа не может быть менее трех лет.

Кроме того, в законопроекте содержится принципиально важная норма, устанавливающая предельный срок утверждения тарифов. В п. 2 ст. 11

отсутствие или нехватка соответствующих трубопроводных мощностей... является причиной, по которой ряд месторождений Дальнего Востока и Сибири не осваивается.

прописано, что тарифы на следующий календарный срок должны быть утверждены до 1 августа текущего года, и подлежат опубликованию в средствах массовой информации. Таким образом, утверждение тарифов было связано со временем принятия Государственной Думой государственного бюджета.

Очевидно, что самым болезненным вопросом в тарифообразовании является структура тарифа, а особенно группировка расходов. По мнению ряда потребителей услуг по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам, ряд расходов, включаемых в состав тарифов, являются непрофильными, т.е. не связанными непосредственно с деятельностью по транспортировке продукции.

В связи с этим предлагается установить, что экономически обоснованный размер тарифов на услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам рассчитывается исходя из условий раздельного учета расходов по видам деятельности.

В случае если собственник магистрального трубопровода, помимо деятельности по оказанию услуг по транспортировке продукции по магистральному трубопроводу, осуществляет иные виды деятельности, в ст. 12 законопроекта указывается, что расходы на их осуществление и полученные доходы от этой деятельности не учитываются при расчете размера тарифов за указанные услуги.

Кроме того, ст. 5 проекта федерального закона содержит закрытый перечень объектов, входящих в состав магистральных трубопроводов, уточнение которых допускается исключительно проектной документацией.

#### Доступ к магистральным трубопроводам

Принимая во внимание тот факт, что проблемы, связанные с обеспечением недискриминационного доступа к магистральным трубопроводам для транспортировки продукции, технологическому присоединению к магистральным трубопроводам объектов производителей продукции, являются наиболее острыми и вызывают многочисленные споры, таким вопросам было уделено особое внимание.

В связи с этим, в основу отдельной главы III законопроекта, регламентирующей порядок доступа к магистральным трубопроводам, положен принцип прозрачности взаимоотношений собственников магистрального трубопровода (операторов) и потребителей услуг по транспортировке продукции посредством определения закрытого перечня приоритетных видов поставок по магистральному трубопроводу, по итогам реализации которых

...самым болезненным вопросом в тарифообразовании является структура тарифа, а особенно группировка расходов.

свободная мощность подлежит распределению между потребителями услуг по транспортировке продукции на равноправной основе, пропорционально

доле каждого в общем суммарном объеме заявленной на транспортировку продукции (в случае дефицита свободной мощности).

При этом специфика организаций — собственников магистральных трубопроводов различных видов, а также транспортировка различных видов продукции обусловили необходимость отдельно прописывать особенности доступа применительно к действующим (на момент принятия настоящего федерального закона) магистральным газопроводам, нефтепроводам, продуктопроводам с учетом вышеуказанного принципа.

В связи с этим возникла необходимость введения в законопроект понятия «свободная мощность» применительно к каждому виду магистральных трубопроводов, которое определяется:

- в отношении газопроводов как «техническая возможность магистрального газопровода по приему и транспортировке газа, имеющаяся в определенный момент времени на определенных участках магистрального трубопровода, за вычетом подлежащих транспортировке объемов газа: перемещаемого по территории Российской Федерации в соответствии со вступившими в силу международными договорами и соглашениями Российской Федерации; добываемого и (или) производимого собственником этой системы газоснабжения и (или) организациями, входящими в систему собственника; согласно договорам с независимыми организациями, действующими на момент определения свободной мощности магистрального газопровода»;

- в отношении нефтепроводов как «техническая возможность магистрального нефтепровода по приему и транспортировке нефти или продуктов, за вычетом подлежащих транспортировке объемов нефти или продуктов, транспортировка которых осуществляется в соответствии с вступившими в силу международными договорами и соглашениями Российской Федерации»;
- в отношении продуктопроводов как «техническая возможность магистрального продуктопровода по приему и транспортировке продуктов, за вычетом подлежащих транспортировке объемов продуктов транспортируемых в соответствии с вступившими в силу государственными контрактами».

Необходимо подчеркнуть, что положения упомянутой нормы корреспондируются со ст. 6 Федерального закона «О естественных монополиях», в которой указывается, что одним из методов регулирования естественных монополий является определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре (в настоящем случае, безусловно, речь идет о возможности предоставления услуг), производимом субъектом естественной монополии.

В рассматриваемой главе предлагается также установить единые для всех требования к процедуре технологического присоединения, включая существенные условия договора об осуществлении технологического присоединения к магистральным трубопроводам, заключаемого между собственником магистрального трубопровода и потребителем услуг, требования к выдаче индивидуальных технических условий для присоединения к магистральным трубопроводам, утверждение которых необходимо отнести к компетенции уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Помимо того, определены основные права и обязанности собственника

магистрального трубопровода и потребителей услуг.

Полагаем, что закрепление вышеуказанных норм прямого действия в проекте федерального закона позволит значительно минимизировать имеющееся «конфликтное поле».

### Инвестиционная деятельность

Значительное внимание при доработке законопроекта было уделено осуществлению инвестиционной деятельности в сфере магистрального трубопроводного транспорта как механизма, стимулирующего его дальнейшее развитие в целом как посредством увеличения пропускной способности действующих магистральных трубопроводов, так и создания новых магистральных трубопроводов.

Проект главы IV исходит из возможности использования как средств государственного бюджета, в порядке, предусмотренном бюджетным законодательством России, так и частных (соответственно собственных и привлеченных).

Были рассмотрены также основные пути осуществления государством инвестиционной политики в данной сфере, исходя из необходимости государственного содействия привлечению инвестиций посредством формирования благоприятного инвестиционного климата, создания стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности, и др.

В целях реализации вышеуказанных положений предлагается выделить основные способы осуществления инвесторами, являющимися как собственниками магистральных трубопроводов, так и иными лицами, капитальных вложений и их возмещения в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации, с учетом единства и неделимости магистральных трубопроводов.

Так, одним из основных способов возмещения инвестиций в развитие действующих магистральных трубопроводов их собственниками за счет собственных, в том числе привлеченных, средств, является включение в состав платы (тарифа) за пре-

...одним из основных способов возмещения инвестиций в развитие действующих магистральных трубопроводов их собственниками... является включение в состав платы (тарифа) за предоставление услуг по транспортировке продукции... затрат, обоснование которых должно быть подтверждено документально.

литики в данной сфере, исходя из необходимости государственного содействия привлечению инвестиций посредством формирования благоприятного инвестиционного климата, создания стабильных условий для

доставление услуг по транспортировке продукции по вновь созданным мощностям, устанавливаемым уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, соответствующих затрат, обоснование которых должно быть подтверждено документально.

Основными принципами осуществления капитальных вложений в сфере магистрального трубопроводного транспорта лицами, не являющимися собственниками магистральных трубопроводов, являются их возмездность и возвратность. В случае если такие инвесторы являются производителями продукции, одним из условий договора об осуществлении капитальных вложений должно являться преимущественное право доступа к созданным с их участием объектам на срок окупаемости инвестиций.

### Качество продукции

В настоящем законопроекте была предпринята попытка прописать общие принципы функционирования банка качества продукции. Точки зрения в отношении банка качества продукции, как известно, наблюдаются весьма полярные: от активных сторонников введения банка качества продукции в ближайшее время до столь же активных противников этого процесса. Как правило, основным доводом тех, кто считает преждевременным законодательное урегулирование указанного вопроса, является необходимость первоочередного решения проблемы дифференцированного подхода к налогообложению добывающих предприятий в зависимости от специфики горно-геологических и иных условий добычи полезных ископаемых.

Вероятно, именно по вышеуказанным причинам норма, предложенная разработчиками законопроекта, носит максимально диспозитивный характер. Так, в ст. 29 законопроекта прописывается возможность эксплуатации магистральных трубопроводов с использованием банка качества продукции на основании и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Предполагается также, что реализация упомянутого механизма будет включать в себя выплату компенсаций и взимания пени в отношении потребителей услуг по транспортировке продукции ма-

гистральным трубопроводом разного качества, влияющего на качество продукции, получаемой на выходе из магистрального трубопровода в результате смешения.

Основопологающим принципом при использовании банка качества является согласие всех потребителей услуг по транспортировке продукции на данном маршруте на его использование.

### Безопасность магистрального трубопроводного транспорта

Особое внимание в законопроекте обращено на вопросы экологической и промышленной безопасности магистрального трубопроводного транспорта, состоящего преимущественно из опасных производственных объектов, аварии и инциденты на которых могут повлечь серьезные последствия для жизни и здоровья граждан, а также неблагоприятно сказаться на окружающей среде.

В связи с этим глава VI проекта развивает и детализирует положения действующих законодательных актов, регулирующих вопросы обеспечения промышленной и экологической безопасности применительно к созданию, эксплуатации и ликвидации магистральных трубопроводов.

В главе VII законопроекта детализируется порядок создания и функционирования охранных зон, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации, также призванных обеспечить промышленную безопасность магистрального трубопровода.

По нашему мнению, принятие федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» будет способствовать развитию магистрального трубопроводного транспорта, что благоприятно отразится на состоянии экономики страны в целом. □

...именно по вышеуказанным причинам, норма, предложенная разработчиками законопроекта, носит максимально диспозитивный характер.