

Транспортировка газа в России: текущее состояние и перспективы нормативно-правового регулирования

И.В. Гудков, кандидат юридических наук, заведующий сектором Юридического департамента ОАО «Газпром»

Общее описание сектора транспортировки газа

Технические аспекты транспортировки, распределения и хранения газа

Существуют два основных способа транспортировки природного газа на дальние расстояния — посредством магистральных трубопроводов и при помощи специальных танкеров, перевозящих сжиженный (СПГ) или сжатый природный газ.

Трубопроводная транспортировка газа на настоящий момент является единственным способом доставки газа на российском рынке. Запущенный в феврале 2009 г. первый завод по производству СПГ на Сахалине предназначен исключительно для экспортных поставок.

Технологический процесс трубопроводной транспортировки газа состоит в следующем. После того как природный газ извлечен из недр, он проходит процедуру подготовки к транспортировке. Из газа устраняются примеси, затрудняющие его транспортировку либо использование (в том числе сероводород, пары воды, углекислый газ). Подготовленный к транспортировке газ через подводящий газопровод поступает в магистральный трубопровод, по которому движется под высоким давлением, поддерживаемым компрессорными станциями (КС). Магистральные трубопроводы бывают подземными, наземными, надземными и подводными.

С магистральными трубопроводами связаны подземные хранилища газа (ПХГ). Они необходимы, поскольку спрос на газ имеет сезонный характер: пиковый спрос в зимний и пониженный в летний период. Не использованные летом объемы газа закачиваются в ПХГ, где

¹ Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

Вопросы правового регулирования отношений, связанных с транспортировкой углеводородного сырья по магистральным трубопроводам, являются предметом широкого обсуждения в политических, научных и деловых кругах. Ведется работа над проектом федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», который призван систематизировать накопившийся объем нормативно-правового регулирования соответствующих отношений. Федеральная антимонопольная служба выступает с инициативой совершенствования действующего порядка доступа к магистральным трубопроводам, рассматриваются перспективы внесения изменений в Федеральный закон «О естественных монополиях»¹, развивается судебная практика по вопросам, связанным с транспортировкой нефти и газа. Настоящая статья посвящена обзору текущего состояния и перспектив нормативно-правового регулирования отношений по транспортировке газа по магистральным трубопроводам в Российской Федерации, анализу ряда основных проблем, связанных с регламентацией указанных отношений.

они хранятся до наступления холодов. ПХГ, как правило, создаются на базе истощенных месторождений углеводородного сырья или соляных каверн.

После транспортировки газа по магистральному трубопроводу он через газопровод-отвод поступает в местные газораспределительные сети низкого давления, а оттуда через сети конечного потребителя — конечным потребителям. Транспортировку газа по распределительным сетям называют также распределением.

Структура собственности на объекты транспортировки газа

Общероссийская система транспортировки и подземного хранения газа интегрирована в Единую систему газоснабжения России (ЕСГ), собственником которой выступает ОАО «Газпром». В состав ЕСГ входят около 155 тыс. км магистральных газопроводов, 268 КС, 25 ПХГ.

Для транспортировки газа по ЕСГ в настоящее время функционируют 17 специализированных дочерних газотранспортных обществ Газпрома, которым Газпром передал в аренду систему газопроводов и имущество, необходимое для ее обслуживания. Диспетчерское управление процессом транспортировки газа осуществляет Центральный производственно-диспетчерский департамент (ЦПДД) Газпрома.

Помимо ЕСГ, в России существуют четыре региональные системы газоснабжения (Норильск, Якутск, Камчатка и Сахалин), независимые от ЕСГ, то есть не находящиеся в собственности «Газпрома» и обслуживающие незначительное количество потребителей.

Местные газораспределительные сети находятся в собственности многочисленных газораспределительных организаций (ГРО). Значительное количество ГРО контролируется Газпромом.

Общероссийская система транспортировки и подземного хранения газа интегрирована в единую систему газоснабжения (ЕСГ), собственником которой выступает ОАО «Газпром». В состав ЕСГ входят около 155 тыс. км магистральных газопроводов, 268 КС, 25 ПХГ.

ния технологической связи, средства телемеханики, линии электропередачи, противопожарные средства, здания службы эксплуатации,

Нормативно-правовое регулирование сектора транспортировки газа

Определение понятия «магистральный трубопроводный транспорт»

Определение понятия «магистральный трубопровод» пока законодательно не закреплено и содержится в СНиП 2.05.06–85 «Магистральные трубопроводы», утвержденных постановлением Госстроя СССР от 30 марта 1985 г. № 30².

Согласно указанному акту под магистральными трубопроводами понимаются трубопроводы и ответвления от них условным диаметром до 1400 мм включительно с избыточным давлением среды выше 1,2 МПа (12 кгс/кв. см) до 10 МПа (100 кгс/кв. см).

В состав магистрального трубопровода согласно указанным СНиП, помимо непосредственно трубы (линейной части), входит большой объем вспомогательного оборудования и объектов, в том числе установки электрохимической защиты, сооруже-

ния технологической связи, средства телемеханики, линии электропередачи, противопожарные средства, здания службы эксплуатации, дороги и вертолетные площадки, расположенные вдоль трассы трубопровода, подъезды к ним, КС.

В проекте федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» дано следующее определение магистрального трубопровода: «Магистральный трубопровод — единый имущественный производственный транспортный комплекс, состоящий из подземных, подводных, наземных и надземных трубопроводов, иных технологических объектов и предназначенный для транспортировки продукции от пунктов ее приемки до пунктов сдачи, технологического хранения или переделки (передачи) на другой вид транспорта»³.

² «Магистральные трубопроводы». СНиП 2.05.06–85. Утв. постановлением Госстроя СССР от 30 марта 1985 г. // Информационно-правовая система «Кодекс».

³ Проект федерального закона № 99045329-2 «О магистральном трубопроводном транспорте». Ред., принятая Государственной Думой в первом чтении 21 сентября 1999 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Таким образом, как СНиП, так и проект закона исходят из того, что магистральный трубопровод представляет собой достаточно сложный имущественный комплекс. При этом если в СНиП дан исчерпывающий перечень объектов, входящих в состав комплекса, то в проекте закона не определено, что понимается под «иными технологическими объектами». От четкого законодательного определения понятия «магистральный трубопровод» зависит предметный охват законодательного регулирования всего спектра отношений, связанных со строительством и использованием трубопроводов.

Магистральные трубопроводы как объекты недвижимости

Важным является вопрос о возможности квалифицировать магистральные трубопроводы в качестве недвижимых вещей в смысле Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ). Статья 130 ГК РФ относит к недвижимости «все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства».

Несмотря на существующее мнение о том, что магистральные трубопроводы не вполне отвечают критерию неразрывной связи с землей⁴, законодательство и правоприменительная практика идут по пути признания магистральных трубопроводов объектами недвижимости⁵. При этом их относят не к такой категории недвижимости, как «здания, сооружения», а (в силу их комплексного состава) квалифицируют как предприятия — имущественные комплексы, являющиеся недвижимостью в соответствии со статьей 132 ГК РФ. Так, именно в качестве предприятий — имущественных комплексов рассматриваются магистральные газопроводы в Указе Президента Российской Федерации от 5 мая 1999 г. № 544⁶.

Как следствие, на магистральные трубопроводы распространяются предусмотренные законода-

тельством особенности правового режима недвижимости, включая следующие:

- право собственности и другие вещные права на недвижимость, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации (ст. 131, 164 ГК РФ);
- установлен особый порядок: а) обращения взыскания на заложенное недвижимое имущество (ст. 349 ГК РФ); б) распоряжения недвижимым имуществом, принадлежащим государственному и муниципальному предприятию (ст. 295 ГК РФ);
- действуют специальные правила совершения сделок залога (ст. 340 ГК РФ), продажи (ст. 552, 553 ГК РФ) и аренды (ст. 652, 653 ГК РФ) с недвижимостью, предусматривающие зависимость прав на земельный участок от прав на расположенную на нем недвижимость;
- обязательство, предметом которого является недвижимость, по общему правилу исполняется в месте ее нахождения;
- споры о правах на недвижимость рассматриваются по месту нахождения недвижимости (ст. 30 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 38 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Транспортировка газа как естественно-монопольный вид деятельности

Федеральный закон «О естественных монополиях» относит трубопроводную транспортировку газа к естественно-монопольным сферам деятельности⁷. При этом в отличие от транспортировки нефти и нефтепродуктов, в отношении которой закон распространяет режим естественной монополии только на транспортировку по магистральным трубопроводам, такое ограничение не применяется

⁴ Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: Учеб. пособие. М.: ОАО «Издательский дом «Городец», 2006. С. 48 // СПС «Консультант Плюс».

⁵ Чубаров В.В. Проблемы правового регулирования недвижимости. М.: Статут, 2006. С. 201 // СПС «Консультант Плюс».

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 1999 г. № 544 «Об обеспечении надежного функционирования единой системы газоснабжения при осуществлении ОАО «Газпром» мер по совершенствованию своей структуры».

⁷ Статья 4.1 Федерального закона «О естественных монополиях».

к транспортировке газа. Таким образом, из буквального толкования закона следует, что под естественно-монопольные виды деятельности подпадает транспортировка газа по любым трубопроводам, будь то промысловые, магистральные или распределительные.

Хранение газа не отнесено к естественно-монопольным видам деятельности и, как следствие, выпадает из сферы действия Федерального закона «О естественных монополиях».

Статьей 6 Федерального закона «О естественных монополиях» предусмотрены следующие методы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий:

- 1) ценовое (тарифное) регулирование — определение (установление) цен (тарифов) или их предельного уровня;
- 2) определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию;
- 3) установление минимального уровня обеспечения потребителей в случае невозможности удовлетворения в полном объеме их потребностей.

Тарифное регулирование позволяет государству устанавливать тариф, по которому субъект естественной монополии реализует услуги потребителям. Определение круга подлежащих обслуживанию потребителей и установление минимального уровня их обеспечения — метод, направленный на регламентацию состава лиц, с которыми субъект естественной монополии обязан вступить в договорные отношения по оказанию услуг.

Указанные методы представляют собой форму государственного вмешательства в деятельность субъекта естественной монополии. Они ограничивают гражданско-правовые принципы свободы договора (ст. 1, 421 ГК РФ) и свободы распоряжения собственным имуществом (ст. 209 ГК РФ), основанные на конституционных принципах свободы экономической деятельности (ст. 8 Конституции Российской Федерации) и свободного использования имущества для предпринимательской деятельности (ст. 34 Конституции Российской Федерации).

Обоснованием правомерности таких ограничений является принцип, согласно которому осуществление прав одним субъектом не должно нарушать права и законные интересы других лиц. Исходя из этого, как Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 55), так и ГК РФ (п. 2 ст. 1) предусматривают возможность законодательного ограничения прав одного лица в целях защиты прав и законных интересов других лиц. ГК РФ прямо устанавливает запрет злоупотребления доминирующим положением (ст. 10), допускает государственное регулирование цен (ст. 424) и перечисляет случаи обязательного заключения публичных договоров (ст. 426).

Таким образом, методы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий надлежит рассматривать как изъятия из принципов свободы договора и свободы распоряжения имуществом, допускаемые правом в целях обеспечения баланса интересов в обществе посредством защиты потребителя как слабой стороны правоотношений от злоупотребления правами со стороны монополиста.

Применение тарифного метода регулирования в естественно-монопольных секторах экономики, в том числе в секторе транспортировки газа, осуществляет Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)⁸. Она ведет реестр субъектов естественных монополий, устанавливает тарифы на их услуги и контролирует применение установленных тарифов.

Орган, ответственный за применение иных (нетарифных) методов государственного регулирования субъектов естественных монополий, четко в российском праве не определен. В сфере транспортировки газа определение подлежащих обязательному обслуживанию потребителей услуг транспортировки газа и минимального уровня их обслуживания осуществляется Правительством Российской Федерации, которое устанавливает правила доступа к магистральным газопроводам.

Контроль за соблюдением правил доступа к услугам субъектов естественных монополий осуществляется Федеральной антимонопольной службой (ФАС России)⁹. Во-первых, ФАС России контролирует соблюдение субъектами естественных мо-

⁸ См.: Положение о Федеральной службе по тарифам. Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 332.

⁹ См.: Положение о Федеральной антимонопольной службе. Утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 331.

нополий специальных правил, установленных Федеральным законом «О естественных монополиях» и принятыми в его исполнение подзаконными нормативными правовыми актами. Во-вторых, поскольку субъекты естественных монополий одновременно по определению являются субъектами, занимающими доминирующее положение, ФАС России контролирует соблюдение ими общих норм антимонопольного законодательства, касающихся запрета злоупотребления доминирующим положением, установленных Федеральным законом «О защите конкуренции»¹⁰. Таким образом, субъекты естественных монополий подпадают под «двойное» конкурентно-правовое регулирование.

К специальным мерам контроля в отношении субъектов естественных монополий (которые не предусмотрены Федеральным законом «О защите конкуренции» для иных лиц, занимающих доминирующее положение на рынке), установленным Федеральным законом «О естественных монополиях», относятся:

- одобрение определенных категорий торговых и инвестиционных сделок, совершаемых с участием или в отношении субъектов естественных монополий (ст. 7);
- требование предоставления субъектами естественных монополий специальных отчетов о своей деятельности и проектов планов капитальных вложений (ст. 8);
- требование раздельного учета доходов и расходов по видам деятельности (ст. 8).

В том же, что касается контроля за соблюдением общих норм о запрете злоупотребления доминирующим положением, Федеральный закон «О защите конкуренции» содержит более широкие по охвату положения, чем Федеральный закон «О естественных монополиях». Так, Федеральный закон «О за-

щите конкуренции» в более полной мере перечисляет формы злоупотребления доминирующим положением, относя к ним следующие случаи:

- навязывание контрагенту невыгодных или не относящихся к предмету договора условий договора;
- экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара (услуг);
- экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара (услуг);
- создание дискриминационных условий;
- создание препятствия доступу на рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам.

При наличии в действиях лица признаков указанных действий (бездействия) ФАС России возбуждает дела о нарушении Федерального закона «О защите конкуренции», по результатам рассмотрения которых выдает обязательные для исполнения предписания. Эти предписания могут налагать обязанности по:

- прекращению злоупотребления доминирующим положением и совершению действий, направленных на обеспечение конкуренции;
- устранению последствий нарушения законодательства;
- прекращению нарушения правил недискриминационного доступа к товарам (услугам);
- заключению договоров с потребителями.

¹⁰ Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Статья 5 данного Закона устанавливает, что «доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта – субъекта естественной монополии на товарном рынке, находящемся в состоянии естественной монополии». Тем самым законодатель дает понять, что нормы о запрете злоупотребления доминирующим положением распространяются на субъектов естественной монополии. Из этого исходит и судебная практика. Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации установлено следующее: «Деятельность субъектов естественных монополий находится под контролем органов государственного регулирования естественных монополий. Субъекты естественных монополий по сути своего положения доминируют на товарном рынке, и на них распространяются запреты, установленные антимонопольным законодательством. Следовательно, их деятельность контролируется как органами регулирования естественных монополий, так и антимонопольными органами. При выявлении нарушений Закона о конкуренции, допущенных субъектом естественной монополии, к нему могут применяться методы воздействия, предусмотренные антимонопольным законодательством». См.: Информационное письмо Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 марта 1998 г. № 32 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением антимонопольного законодательства».

Если лицо, которому адресовано предписание, не выполняет его, ФАС России вправе обратиться в суд с иском о понуждении к исполнению предписания.

Федеральный закон «О защите конкуренции» служит для ФАС России удобной основой для возбуждения дел против субъектов естественных монополий и часто используется вместо Федерального закона «О естественных монополиях».

Действующая сейчас система регулирования деятельности субъектов естественных монополий подвергается критике, в том числе по следующим причинам:

- низкая эффективность главенствующего ценового (тарифного) метода регулирования, вызванная отсутствием привязки к качеству услуг (тариф рассчитывается по методу возмещения затрат монополиста, что не стимулирует его на повышение качества услуг и снижение издержек);
- дефицит институционализации отношений с потребителями (не используются в достаточной мере методы утверждения государством типовых договоров, заключаемых между монополистом и потребителем)¹¹.

В целом высказываются мнения об архаичности действующего Федерального закона «О естественных монополиях», о том, что категория «естественная монополия» является сама по себе ненадле-

...методы государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий надлежит рассматривать как изъятия из принципов свободы договора и свободы распоряжения имуществом, допускаемые правом в целях обеспечения баланса интересов в обществе посредством защиты потребителя как слабой стороны правоотношений от злоупотребления правами со стороны монополиста.

жащей. Озвучиваются идеи об отмене категории «естественная монополия» и введении понятий «товары и услуги общеэкономического значения», «базовая инфраструктура». Такой подход характерен для европейского конкурентного права, использующего понятия «public services provider» (лицо, предоставляющее услуги общеэкономического значения)

и «essential facilities» (необходимая инфраструктура).

Несмотря на то что и ФСТ России, и ФАС России признают целесообразность реформи-

рования действующей системы регулирования естественных монополий, очевидно межведомственное расхождение в подходах к преобразованиям.

ФСТ России с 2005 г. разрабатывает концепцию закона «О товарах и услугах общеэкономического значения и ценообразовании на них», предусматривающую переход от государственного регулирования деятельности субъектов естественных монополий к регулированию отношений по предоставлению товаров и услуг общеэкономического значения. Концепция предусматривает как модификацию ценового (тарифного) метода, так и расширение перечня неценовых (нетарифных) методов регулирования.

К ценовым методам относятся: регистрация цен (тарифов); предварительное декларирование цен; установление единых правил по расчету и применению тарифов; установление цены на уровне лучшего стандарта в отрасли. Нетарифные мето-

¹¹ Ю.А. Метелева отмечает следующие «слабые места» действующего законодательства о естественных монополиях: «В нем, во-первых, отсутствуют инструменты государственного регулирования в переходный период от естественно-монопольных рынков к конкурентным рынкам; во-вторых, механизмы ценообразования осуществляются без учета стандартов качества услуг; в-третьих, не институционализированы отношения с потребителями; в-четвертых, отсутствуют косвенные методы государственного ценообразования. Отсутствие разнообразия методов ценового регулирования не позволяет государственному регулятору гибко подбирать инструментарий с учетом конкретной экономической ситуации. Основу существующего регулирования составляют ценовые методы в форме прямого (жесткого) ценового регулирования, осуществляемого путем установления тарифа конкретному хозяйствующему субъекту по методу «возмещения затрат». В таких условиях регулируемый субъект заинтересован в повышении издержек производства, а не в их снижении в интересах потребителей. Жесткое ценовое регулирование не позволяет создать долгосрочные экономические стимулы частным инвесторам для привлечения инвестиций в регулируемые сектора экономики в целях технического перевооружения и замены изношенных фондов». См.: Правовое регулирование ценообразования в сфере естественных монополий // Журнал российского права. 2006. № 10.

ды — введение типовых форм договоров со стандартными условиями обслуживания потребителей; утверждение правил заключения публичных договоров и их исполнение; привязка цены товаров и услуг к их качеству; установление публичных обязательств в отношении социально приоритетных групп потребителей; обеспечение информационной прозрачности в ценообразовании; введение стандартов раскрытия информации; регулирование недискриминационного (равного) доступа к услугам общеэкономического значения¹².

ФАС России, в свою очередь, предлагает вместо категории «субъект естественной монополии» внедрить категорию «собственник базовой инфраструктуры». Деятельность собственника базовой инфраструктуры предлагается контролировать в рамках общего режима, предусмотренного Федеральным законом «О защите конкуренции» для доминирующих фирм. В случае, если контроль окажется неэффективным, предлагается наделить ФАС России полномочиями по введению ценового (тарифного) регулирования деятельности собственника базовой инфраструктуры. Соответствующие нормы ФАС России считает возможным включить отдельной главой в Федеральный закон «О защите конкуренции», а Федеральный закон «О естественных монополиях» отменить¹³. Таким образом, ФАС России стремится к тому, чтобы имеющиеся у нее сейчас контрольные полномочия были дополнены регулятивными (по установлению цен (тарифов), что не может не вызывать возражений со стороны ФСТ России.

Пока указанные законодательные инициативы как ФСТ России, так и ФАС России находятся в стадии проработки и перспектива их практичес-

кого внедрения с учетом имеющихся разногласий не является очевидной.

Регулирование доступа к системе магистральных газопроводов

Доступ к системе магистральных газопроводов, т. е. получение права на оказание услуг по транспортировке газа, является необходимым условием торговли газом и развития газовой отрасли. Без доступа договоры купли-продажи газа не могут быть исполнены, а новые месторождения нельзя ввести в эксплуатацию.

Специфика вертикальной интеграции в российской газовой отрасли состоит в том, что собственники систем магистральных трубопроводов (входящих как в единую, так и в региональные системы газоснабжения) одновременно являются производителями и продавцами газа. В этом отличие от нефтяной отрасли, где транспортировка по магистральным трубопроводам осуществляется компанией «Транснефть», которая не занимается добычей и продажей нефти. Соответственно, в газовой отрасли особую значимость имеет соблюдение принципа недискриминации при предоставлении доступа независимым от газотранспортной организации компаниям к системам магистральных трубопроводов (независимым организациям)¹⁴.

Нормативно-правовая основа доступа независимых организаций к системе магистральных газопроводов установлена следующими актами:

- Федеральным законом от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;

¹² См.: www.fstrf.ru.

¹³ ФАС борется с неестественностью; Список регулятора. 12.03.2009 // press@fas.gov.ru.

¹⁴ Статья 2 Федерального закона от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» определяет независимую организацию как организацию, «которая осуществляет производство и поставки газа и является независимой от организаций — собственников систем газоснабжения и организаций — собственников газораспределительных систем». Очевидно, что данное определение не является удачным, так как оно не раскрывает критериев независимости. Постановление Правительства Российской Федерации № 858 дает другое определение независимой организации, понимая под ней «организацию, не являющуюся организацией системы ОАО «Газпром», что также не добавляет ясности. Исходя из признаков зависимого общества, установленных статьей 106 Гражданского кодекса Российской Федерации, хозяйственное общество признается зависимым, если другое (преобладающее, участвующее) общество имеет более 20 % голосующих акций акционерного общества или 20 % уставного капитала общества с ограниченной ответственностью. Если принять за основу этот признак, то общество, в котором организация — собственник системы газоснабжения (организация — собственник газораспределительной сети) имеет более 20 % уставного капитала, не может признаваться независимым.

- Федеральным законом от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О газоснабжении»);
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 858 «Об обеспечении доступа независимых организаций к газотранспортной системе открытого акционерного общества «Газпром» (далее — постановление № 858).

Главный принцип, зафиксированный в указанных актах, заключается в том, что газотранспортная организация обязана при наличии возможности заключать договоры на оказание услуг по транспортировке газа на недискриминационных, т.е. равных для всех независимых организаций, условиях.

Так, статья 8 Федерального закона «О естественных монополиях» предусматривает:

«1. Субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары...

3. Субъекты естественных монополий обязаны предоставлять доступ на товарные рынки и (или) производить (реализовывать) товары и услуги, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с настоящим Федеральным законом, на недискриминационных условиях согласно требованиям антимонопольного законодательства».

Статья 26 Федерального закона «О газоснабжении» запрещает организациям — собственникам систем газоснабжения совершать действия, нарушающие антимонопольное законодательство, в том числе: включать в договоры условия, которые ставят одного потребителя в неравное положение по сравнению с другими потребителями; нарушать установленный нормативными актами порядок ценообразования; необоснованно отказываться от заключения договоров с отдельными потребителями при наличии ресурсов газа и возможностей его транспортировки; создавать препятствия независимым организациям для доступа на рынок газа.

Статья 27 Федерального закона «О газоснабжении» устанавливает обязанность организаций — собственников систем газоснабжения «обеспечить недискриминационный доступ любым организациям, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации, к свободным мощностям принадлежащих им газотранспортных и газораспределительных сетей в порядке, установленном Правительством Российской Федерации».

Порядок доступа к основной (общероссийской) системе магистральных трубопроводов, входящей в ЕСГ, определен постановлением № 858.

По кругу субъектов постановление № 858 распространяется на отношения между Газпромом и независимыми организациями, т.е. не регламентирует отношения Газпрома со своими аффилированными лицами. По предмету регулирования оно охватывает лишь отношения по доступу «для снабжения газом потребителей Российской Федерации», т.е. не распространяется на отношения по доступу, связанные со снабжением иностранных покупателей.

Постановление № 858 уполномочило Газпром разработать типовую форму договора транспортировки газа, определило условия и процедуру его заключения, а также требования к его содержанию.

Условиями заключения договора транспортировки газа являются:

1) наличие свободных мощностей в газотранспортной системе от места подключения до места отбора газа на предлагаемый поставщиком газа период поставки газа;

2) соответствие качества и параметров поставляемого газа стандартам и действующим в системе Газпрома техническим условиям и другим нормативно-техническим документам;

3) наличие к дате начала поставки газа подводящих газопроводов у поставщиков и газопроводов-отводов к покупателям с пунктами учета и контроля качества газа.

Ключевое значение имеет определение термина «свободная мощность газотранспортной системы», поскольку доступ предоставляется только к ней. Под свободной мощностью понимается технически возможная мощность системы, за исключением а) объемов, необходимых для выполнения действующих договоров, и б) объемов, зарезервированных под поставки для государственных

нужд. Мощность газотранспортной системы оценивается в тысячах кубических метров газа.

Процедура заключения договора транспортировки газа регулируется, помимо постановления № 858, Правилами поставки газа в Российской Федерации¹⁵. Она состоит из четырех этапов.

На первом этапе независимая организация подает в Газпром заявку установленной формы. На втором этапе Газпром рассматривает заявку и принимает решение либо об ее удовлетворении (полностью или частично), либо о мотивированном отказе в удовлетворении. Если свободной мощности газотранспортной системы недостаточно для удовлетворения всех поданных заявок, приоритет отдается:

- в первую очередь поставщикам газа для коммунальных и бытовых нужд населения;
- во вторую очередь поставщикам газа, у которых сроки поставки газа более длительные по сравнению с другими заявителями.

Заявки остальных независимых организаций удовлетворяются с учетом требований антимонопольного законодательства либо пропорционально заявленным объемам транспортировки газа, либо на конкурсной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. На третьем этапе, при условии удовлетворения заявки (полном или частичном), Газпром направляет заявителю в качестве оферты подписанный со своей стороны проект договора вместе с разрешением на доступ. На четвертом этапе заявитель акцептует данную оферту посредством подписания проекта договора со своей стороны. С момента получения Газпромом акцепта договор транспортировки газа является заключенным.

По срокам действия договор транспортировки газа может быть краткосрочным (на срок не более

одного года), среднесрочным (на срок более одного года, но не более пяти лет) и долгосрочным (на срок более пяти лет).

Споры, связанные с доступом к газотранспортной системе, разрешаются в судебном и административном порядке. На практике независимые организации чаще обращаются в ФАС России с жалобами на злоупотребление газотранспортной органи-

... газотранспортная организация обязана при наличии возможности заключать договоры на оказание услуг по транспортировке газа на недискриминационных, т.е. равных для всех независимых организаций, условиях.

зацией доминирующим положением в форме необоснованного отказа от заключения договора, и ФАС России возбуждает расследования по

факту таких обращений. В 2006 г. ФАС России отмечала: «...В настоящее время проблемы доступа в основном решаются в рамках антимонопольного законодательства (пресечения нарушений — злоупотреблений доминирующим положением, а также контроля сделок экономической концентрации и сопровождения отдельных сделок требованиями, направленными на обеспечение конкуренции)»¹⁶.

Тарифное регулирование услуг по транспортировке газа по системе магистральных трубопроводов

Смысл тарифного регулирования деятельности субъектов естественной монополии состоит в обеспечении баланса интересов монополиста и потребителей его услуг. Устанавливаемый государством тариф должен, с одной стороны, гарантировать безубыточность монополиста, а с другой стороны — защитить потребителя как слабую сторону правоотношений от навязывания ему необоснованных, завышенных ценовых условий.

Тарифное регулирование осуществляется в форме установления либо *фиксированного (жесткого)* тарифа, либо *предельного (максимального)* тарифа. При применении фиксированного тарифа монополист полностью лишен возможности определять

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 5 февраля 1998 г. № 162 «Об утверждении Правил поставки газа в Российской Федерации». — См. раздел III (п. 7–11).

¹⁶ Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям Российской Федерации» от 12 июня 2006 г. // <http://www.fas.gov.ru>.

цену реализации услуг или товаров, а в случае установления предельного тарифа у монополиста есть определенная гибкость: он может вести переговоры с потребителем о цене при условии, что она не будет превышать разрешенный максимальный уровень.

Правовая основа тарифного регулирования услуг по транспортировке газа установлена следующими нормативными правовыми актами:

- Федеральным законом «О естественных монополиях»;
- Федеральным законом «О газоснабжении в Российской Федерации»;
- постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2000 г. № 1021 «О государственном регулировании цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации» (далее — постановление № 1021);
- Методикой расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам¹⁷ (далее — Методика расчета тарифов).

На настоящий момент в России регулируются только тарифы на транспортировку газа независимых организаций. Тарифы на транспортировку газа организаций, аффилированных с собственником системы газоснабжения, могут на основании ста-

ти 21 Федерального закона «О газоснабжении» устанавливаться самим собственником системы. Таким образом, Газпром вправе самостоятельно определять внутренние расчетные тарифы на услуги по транспортировке газа, оказываемые своим дочерним обществам.

Введение единого для всех заказчиков газотранспортных услуг тарифа является одним из главных условий развития конкуренции в газовой отрасли. Из статьи 11 (пункты 5, 6) постановления № 1021 следует, что при введении единого тарифа государственное регулирование оптовых цен на газ подлежит отмене¹⁸.

К числу основных принципов формирования тарифа на оказание услуг по транспортировке газа относятся:

- 1) возмещение экономически обоснованных затрат газотранспортной организации, связанных с транспортировкой газа;
- 2) получение газотранспортной организацией обоснованной нормы прибыли на капитал, используемый в регулируемом виде деятельности;
- 3) удовлетворение платежеспособного спроса на газ;
- 4) учет в структуре тарифа всех налогов и иных обязательных платежей;
- 5) учет разницы в стоимости услуг по транспортировке газа в различные районы¹⁹.

¹⁷ Приказ ФСТ России от 23 августа 2005 г. № 388/э/1 «Об утверждении методики расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным трубопроводам». Рассчитанные по данной методике тарифы применяются в отношении независимых организаций, а также аффилированных с собственниками газотранспортных систем лиц при осуществлении транспортировки газа, цены на который в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации не регулируются.

¹⁸ Статья 11 (пункты 5, 6) постановления № 1021 устанавливает:

«5. Государственное регулирование оптовых цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам для независимых организаций осуществляется до перехода к государственному регулированию единых для всех поставщиков газа тарифов на услуги по его транспортировке на территории Российской Федерации.

6. Переход от государственного регулирования оптовых цен на газ к государственному регулированию тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам на территории Российской Федерации осуществляется поэтапно.

На первом этапе осуществляются государственное регулирование оптовых цен на газ и тарифов на услуги по его транспортировке по магистральным газопроводам для независимых организаций, разработка методики расчета тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам и ее апробация, организация одной или нескольких газотранспортных компаний, осуществляющих транспортировку по магистральным газопроводам, а также введение в сфере услуг по транспортировке газа раздельного учета продукции (услуг) и затрат, относимых на себестоимость продукции (работ, услуг).

На втором этапе подготавливаются обоснования для либерализации цен на газ и ограничения сферы государственного регулирования газовой отрасли за счет установления тарифов на услуги по транспортировке газа по магистральным газопроводам и газораспределительным сетям».

¹⁹ Статья 11 постановления № 1021.

ФСТ России устанавливает двухставочный фиксированный тариф за оказание услуг по транспортировке газа. Он состоит из следующих компонентов:

- 1) *постоянная ставка* (ставка за пользование): ставка за резервирование мощности магистрального газопровода. Она уплачивается вне зависимости от того, была ли осуществлена транспортировка газа или нет, т. е. оплата производится за сам факт резервирования мощности системы;
- 2) *переменная ставка* (ставка за работу по перемещению газа): ставка за фактическое оказание услуг по транспортировке газа.

Применяется тарифная система «вход-выход», т. е. ставки утверждаются в отношении каждой конкретной точки входа и выхода из системы магистральных газопроводов.

ФСТ России устанавливает тариф на ежегодной основе обычно по заявлению газотранспортной организации, хотя постановлением № 1021 предусмотрена также возможность установления тарифа по инициативе самой ФСТ России. Решение об установлении тарифа принимается ФСТ России в течение 40 рабочих дней с даты получения заявления газотранспортной организации.

Представляемое в ФСТ России заявление об установлении тарифа должно содержать предложение по величине тарифа с приложением обосновывающих материалов. В число материалов входят: расчет тарифа (выполненный в соответствии с Методикой расчета тарифов); бухгалтерский баланс газотранспортной организации на последнюю отчетную дату; постатейное обоснование изменения размера затрат, относимых на себестоимость продукции; обоснование необходимой прибыли; планы капитальных вложений газотранспортной организации на соответствующий год; сравнительные данные по статьям затрат и размеру балансовой прибыли за предыдущие три года.

В тариф могут включаться лишь экономически обоснованные затраты газотранспортной организации. Под ними понимаются затраты, прямо связанные с транспортировкой. Непрофильные затраты в тариф включаться не должны. Поэтому, если газотранспортная организация занимается

непрофильными видами деятельности, учет затрат по ним ведется отдельно. Методика расчета тарифов устанавливает виды затрат, подлежащих включению в тариф, и условия их включения. Так, к затратам, включаемым в тариф, относятся расходы, понесенные на следующее: газ на собственные нужды и технологические потери; электроэнергия, расходуемая на производственные и хозяйственные цели; вспомогательные материалы, используемые для производственных и хозяйственных нужд; расходы на оплату труда; отчисления на социальные нужды (единый социальный налог); арендная плата; амортизационные отчисления; услуги всех видов транспорта; услуги сторонних организаций; расходы на капитальный ремонт, пускаладоочные работы; диагностика; подготовка кадров; охрана труда и техника безопасности, страховые платежи.

Бремя доказывания того, что соответствующие затраты являются экономически обоснованными, несет газотранспортная организация. ФСТ России проверяет обоснованность затрат как на стадии утверждения тарифа (*ex-ante*), так и на стадии его применения (*ex-post*). На стадии применения тарифа ФСТ России имеет право проконтролировать, несет ли газотранспортная организация по факту включенные в тариф затраты. Результаты контрольных мероприятий могут в том числе служить основанием для пересмотра тарифов по транспортировке газа.

Проекты новых нормативных правовых актов, регулирующих отношения по транспортировке газа

Проект федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте»

На рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится законопроект «О магистральном трубопроводном транспорте». В первом чтении этот законопроект был принят еще в сентябре 1999 г., сейчас продолжается его доработка для вынесения на второе чтение.

Законопроект предусматривает следующие нововведения²⁰:

1. **Право собственности на магистральные трубопроводы.** Во-первых, введено требование об *обязательной доле участия Российской Федерации (50 % + 1 голосующая акция)* в уставном капитале организаций — собственников систем магистральных трубопроводов. Во-вторых, предусмотрено, что организационно-правовой формой собственника системы магистральных трубопроводов должно быть открытое акционерное общество.

2. **Классификация трубопроводов.** Установлено различие между магистральными и региональными трубопроводами и определены критерии отнесения трубопроводов к указанным категориям.

3. **Тарифное регулирование.** Установлены принципы расчета тарифов (исходя из условий раздельного учета расходов по видам деятельности) и предельный срок утверждения тарифов.

4. **Доступ к магистральным трубопроводам.** Определено понятие «свободная мощность», установлены правила доступа и технологического присоединения к магистральным трубопроводам (включая существенные условия договора о технологическом присоединении).

5. **Инвестиции.** Предусмотрена возможность как государственного, так и частного финансирования строительства магистральных газопроводов. Частным инвестором может быть как собственник газотранспортной системы, так и независимые организации, для которых предусмотрено преимущественное право доступа к созданному на их средства трубопроводу на период окупаемости инвестиций.

6. **Безопасность.** Развита и детализированы положения действующих нормативных правовых актов, регулирующих обеспечение промышленной и экологической безопасности при создании, эксплуатации и ликвидации магистральных трубопроводов.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям Российской Федерации»

ФАС России в 2006 г. разработала проект постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям Российской Федерации», призванный заменить ныне действующее постановление № 858. Постановление предполагается распространить на всех заказчиков газотранспортных услуг (не только на независимые организации, но и на организации, аффилированные с собственниками систем газоснабжения).

ФАС России следующим образом комментирует эту инициативу: «Проект постановления предполагает утверждение Порядка недискриминационного доступа к свободным мощностям газотранспортных

По срокам действия договор транспортировки газа может быть краткосрочным (на срок не более одного года), среднесрочным (на срок более одного года, но не более пяти лет) и долгосрочным (на срок более пяти лет).

сетей в Российской Федерации (далее — Порядок доступа к ГТС) в редакции с внесенными изменениями в Дополнение

к постановлению Правительства Российской Федерации от 14 июля 1997 г. № 858)... Порядок доступа к ГТС устанавливает технические, экономические и информационные требования посредством детальной регламентации процедур заключения договора оказания услуг по транспортировке газа по газотранспортным сетям (равенство условий доступа к услуге), подсоединения к газотранспортным сетям и стандартов раскрытия информации организацией — собственником системы газоснабжения.

Основная цель Порядка доступа к ГТС заключается в совершенствовании механизма недискриминационного доступа к свободным мощностям

²⁰ Симаковский Л.Я. Правовая основа регулирования газотранспортной системы России // Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 11–14; Перчик А.И. Трубопроводное право: научное направление, учебная дисциплина, подотрасль транспортного права // Транспортное право. 2005. № 3.

газотранспортных сетей, к услугам по технологическому присоединению к газотранспортным сетям... В Порядке доступа к ГТС определены понятия «газотранспортная сеть», «оператор газотранспортной сети», «транспортировка газа», «свободная мощность газотранспортной сети», «недискриминационный доступ к свободным мощностям газотранспортной сети», «долгосрочная услуга по транспортировке газа», «краткосрочная услуга по транспортировке газа», «потребитель услуги по транспортировке газа», «прерываемая транспортировка газа»²¹.

В предлагаемом ФАС России Порядке доступа к ГТС содержатся следующие основные новеллы:

1. Для распределения свободных мощностей газотранспортной сети (в случае недостаточности ее для удовлетворения всех заявок) предполагается использование как принципа пропорциональности, так и принципа «первый пришел — первый получил».
2. Для обеспечения эффективного использования мощностей газотранспортной сети предлагается закрепление принципа «используй или теряй». В соответствии с ним, если заказчик услуги по транспортировке в течение установленного срока не приступил к сдаче газа в систему, действие заключенного с ним договора приостанавливается на период до 30 дней и зарезервированная за ним мощность газотранспортной системы может быть предоставлена третьим лицам на прерываемых условиях.
3. Предусмотрено, что заказчик услуги по транспортировке газа может передать другому потребителю право пользования услугой при своевременном уведомлении организации — собственника системы газоснабжения. Условия передачи должны быть идентичны условиям доступа к газотранспортной системе.
4. Установлена процедура подсоединения к газотранспортным сетям, в том числе требования

для осуществления подсоединения к содержанию и срокам рассмотрения заявок на подсоединение, подготовку и выдачу технических условий, заключение и исполнение договора о подсоединении.

5. Закреплены стандарты раскрытия информации собственником системы газоснабжения. Предполагается, что часть информации раскрывается на ежегодной основе и должна быть доступна всем заказчикам газотранспортных услуг.
6. Введены правила расчетов за балансировку газа в газотранспортной сети. Для каждого заказчика услуг по транспортировке газа организацией — собственником системы газоснабжения на ежесуточной основе рассчитывается «дисбаланс» (разница между объемами сдачи в газотранспортную сеть и отбора из газотранспортной сети), за который при превышении определенного уровня с заказчика взимается плата.

* * *

Подводя итог, отметим, что развитие нефтегазового сектора России, сопряженное с освоением новых районов добычи, и либерализация рынка газа, призванная повысить инвестиционные стимулы для развития газовой отрасли, закладывают основу для строительства новых магистральных трубопроводов, количественного увеличения объемов транспортировки углеводородной продукции и роста числа заказчиков транспортных услуг.

В связи с этим остро ощущается необходимость в специальном регулировании всего комплекса как административно-правовых, так и гражданско-правовых отношений, связанных с созданием и эксплуатацией магистральных трубопроводов. Принятие Федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте», систематизирующего накопившийся массив разрозненных нормативных правовых актов, привело бы к появлению четкого механизма правового регулирования отношений в данной сфере. □

²¹ Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «Об обеспечении недискриминационного доступа к газотранспортным сетям Российской Федерации» от 12 июня 2006 г. // <http://www.fas.gov.ru>.