

Правовая основа регулирования газотранспортной системы России



Симановский Л.А.,
председатель подкомитета
по трубопроводному транспорту
Комитета Государственной Думы
по энергетике, транспорту и связи

Мы все понимаем, что наличие в нашей стране значительных мировых запасов газа является по сути исторической удачей нашей страны, поскольку формирование бюджетов всех уровней напрямую зависит от функционирования газовой отрасли промышленности. Однако организовать добычу этого полезного ископаемого для развития отрасли недостаточно. Полученный газ необходимо доставить до потребителя. И здесь газовиков поджидают сложности различного характера: то трубы на всех не хватает, то неясно, можно ли строить самим и на каких условиях. И таких вопросов, на которые, увы, пока нет ответов, немало.

Сейчас вопросы, связанные с правовым регулированием отношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта, затрагивают несколько федеральных законов, но все они лишены единого, комплексного подхода и имеют узкую направленность.

В связи с этим в Комитете Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи было принято решение возобновить работу по подготовке законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте» ко второму чтению. Отмечу, что мы посчитали правильным осуществлять указанную деятельность с привлечением основных игроков в этой сфере, для того чтобы нормы законопроекта стали максимально жизнеспособными.

Процесс этот оказался непростым, что было вполне предсказуемо. Каждый участник на первое место ставил исключительно свой подход, нередко забывая о необходимости учета государственных интересов.

Проект федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте»

Проект федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте» — правовая основа регулирования газотранспортной системы России. Законопроект состоит из 10 глав, включающих в себя 42 статьи, основные положения которых можно прокомментировать следующим образом.

1. Собственность на магистральные трубопроводы

Учитывая значимость магистрального трубопроводного транспорта, являющегося стратегически важным для развития экономики Российской Федерации, сохраняется объем государственного регулирования в данной сфере.

Так, в п. 4 ст. 4 законопроекта 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.

Для магистральных газопроводов такая доля устанавливается в размере не менее 50 % общего количества акций плюс одна голосующая.

Указанные нормы в полной мере корреспондируются с основными направлениями государственной политики по сохранению преимущественного контроля со стороны национального, в том числе государственного, капитала за инфраструктурными монополиями, что неоднократно отмечалось Президентом Российской Федерации в своих Посланиях Федеральному Собранию.

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 трубопрово-

дов, которые должны быть созданы исключительно в форме открытого акционерного общества.

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 одними из основных принципов государственного регулирования в сфере магистрального трубопроводного транспорта являются 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 Закона РФ «О недрах», внесенного Правительством Российской Федерации в Государственную Думу.

2. Классификация трубопроводов

Анализ развития магистрального трубопроводного транспорта в Российской Федерации показал следующее. Наряду с планируемым строительством крупных транспортных инфраструктур, имеющих стратегическое значение (например, восточный маршрут магистрального нефтепровода), некоторые компании осуществляют или намечают создание трубопроводов, имеющих сходные с магистральными трубопроводами технические характеристики. Однако такие трубопроводы не связаны технологически с действующими магистральными трубопроводами (принадлежащими ОАО «Транснефть», ОАО «Газпром», ОАО «Транснефтепродукт») и призваны регулировать потребности одной или нескольких организаций на незначительной по площади территории. Соответственно они могут иметь разный правовой статус.

В ряде случаев классифицировать такие виды трубопроводов по установленным критериям

весьма затруднительно. В этом случае п. 2 ст. 4 законопроекта наделяет Правительство Российской Федерации правом отнесения трубопроводов к магистральным. При этом такого рода решение 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 статье 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.

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.

3. Тарифы

В законопроекте содержится принципиально важная норма, устанавливающая предельный срок утверждения тарифов: в п. 2 ст. 11 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 взаимоувязано со временем принятия Государственной Думой государственного бюджета.

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

В целях минимизации такого рода проблем предлагается установить, что экономически обоснован-

ный размер тарифов на услуги по транспортировке продукции по магистральным трубопроводам рассчитывается исходя из условий раздельного учета расходов по видам деятельности.

4. Доступ

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, вызывающими многочисленные споры, таким вопросам, выделенным в отдельную главу, было уделено особое внимание.

Специфика организаций — собственников магистральных трубопроводов различных видов, транспортировка различных видов продукции обусловили необходимость отдельно прописывать особенности доступа применительно к действующим на момент принятия настоящего Федерального закона магистральным газо-, нефте-, продуктопроводам.

В связи с этим возникла необходимость введения в проект закона понятия «свободная мощность» применительно к каждому виду магистральных трубопроводов.

В частности, в отношении магистральных газопроводов «свободная мощность» определяется как «техническая возможность магистрального газопровода по приему и транспортировке газа, имеющаяся в определенный момент на определенных участках магистрального трубопровода, за вычетом подлежащих транспортировке объемов газа:

- ! перемещаемого по территории Российской Федерации в соответствии с 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 рассматриваемой главе предлагается 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 этого определены основные права и обязанности собственника магистрального трубопровода и потребителей услуг. Полагаем, что закрепление вышеуказанных норм прямого действия в проекте закона позволит значительно минимизировать имеющееся «конфликтное поле».

5. Инвестиции

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

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. Следует отметить, что перечень вышеуказанных механизмов является открытым.

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.

6. Банк качества 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.

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.

В вышеупомянутой статье указывается, что банк качества продукции представляет собой механизм выплаты компенсаций и взимания пени в отношении потребителей услуг по транспортировке продукции магистральным трубопроводом разного качества, влияющего на качество продукции, получаемой на выходе из магистрального трубопровода в результате смешения.

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

7. Безопасность

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 этой связи 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 проекта закона детализируется порядок создания и функционирования охранных зон,

предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации, также призванных обеспечить промышленную безопасность магистрального трубопровода.

Заключение

Анализ точек зрения, высказываемых основными субъектами отношений в сфере магистрального трубопроводного транспорта, показывает, что порой они абсолютно полярны. И, безусловно, именно поиск компромиссных решений, позволяющих наиболее оптимально учитывать интересы всех участников отношений в рассматриваемой сфере, является основной сложностью при доработке проекта федерального закона «О магистральном трубопроводном транспорте».

В настоящее время рядом федеральных органов исполнительной власти ведется разработка законодательных актов, прямо или косвенно затрагивающих отношения, связанные с магистральным трубопроводным транспортом.

По нашему мнению, указанная деятельность должна быть строго взаимосвязана между собой, поскольку только применение единого государственного подхода к регулированию правовых и экономических отношений в рассматриваемой сфере позволит сформировать эффективную законодательную базу в сфере магистрального трубопроводного транспорта, что послужит отправной точкой для дальнейшего развития столь важной для государства отрасли. □