

Право доступа к магистральным нефтепроводам: две системы регулирования

Д.Д. Логофет,
кандидат юридических наук



Контроль доступа к системе магистральных нефтепроводов России — один из наиболее эффективных рычагов государственного давления на производителей нефти в России. Данная статья рассматривает сложившиеся в российском законодательстве две параллельные системы регулирования доступа и выявляет их несоответствия и противоречия.

Проблема нехватки экспортных мощностей существующей в России системы магистральных нефтепроводов, эксплуатируемой ОАО «АК «Транснефть» (далее — «Транснефть»), существовала в постсоветской России всегда. После отмены квотирования экспорта в 1994 г.¹ данная проблема обострилась. Президент РФ в Указе от 1 июля 1994 г. № 1385 «О поставках нефти и нефтепродуктов на экспорт в 1994 году»² поручил Правительству РФ:

«утвердить порядок, предусматривающий с 1 января 1995 года поставки нефти и нефтепродуктов на экспорт нефтяными компаниями и пред-

приятиями-производителями через организации, зарегистрированные в Министерстве внешних экономических связей Российской Федерации в установленном порядке, с уплатой вывозных таможенных пошлин со всего объема экспорта, обеспечивающих интересы государства и предприятий-производителей».

Такой порядок разработан не был, но вместо него Правительство РФ приняло постановление от 31 декабря 1994 г. № 1446, утвердившее «Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации»³ (далее — постановление № 1446). В этом документе закреплена система использования системы магистральных нефтепроводов при транспортировке нефти на экспорт исходя из принципа равнодоступности, пропорционально объемам добычи.

Через два месяца появилось постановление Правительства РФ от 28 февраля 1995 г. № 209 «О регулировании доступа к системе магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации»⁴ (далее — постановление № 209), которое дополнило положения постановления № 1446 нормами о первоочередности предоставления доступа для некоторых категорий пользователей системы и поручило ряду министерств разработать порядок свободной уступки прав доступа. Нормы об уступке в постановление № 1446 были введены постановлением Правительства РФ от 10 июля 1995 г. № 697⁵.

Однако вскоре после принятия указанных документов был принят закон, установивший иной подход к регулированию доступа к системе, — Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»⁶. В соответствии с данным Федеральным законом транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам относилась к сфере деятельно-

¹ Указ Президента РФ от 23 мая 1994 г. № 1007 «Об отмене квотирования и лицензирования поставок товаров и услуг на экспорт» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 5. Ст. 397.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 10. Ст. 1116. Данный указ признан утратившим силу Указом Президента РФ от 16 ноября 1996 г. № 1552.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 2. Ст. 162.

⁴ «Российская газета». 1995. 12 апреля.

⁵ Постановление Правительства РФ от 10 июля 1995 г. № 697 «Об использовании системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 18 июля.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 34. Ст. 3426.

сти субъектов естественных монополий и, следовательно, подпадала под действие этого закона и установленных им методов государственного регулирования такой деятельности.

В результате в законодательстве сложились две разные системы регулирования доступа к системе магистральных нефтепроводов. На практике применяется система постановлений № 1446 и № 209, а положения Федерального закона «О естественных монополиях» незаслуженно игнорируются. Для комплексного понимания данной проблемы необходимо привести сравнение данных нормативных правовых актов по основным параметрам.

Правовая природа права доступа

Постановления № 1446 и № 209 установили порядок, при котором пропускная экспортная мощность системы распределяется среди производителей специальной комиссией посредством квартальных графиков:

«Использование системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах с целью вывоза нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации осуществляется с учетом их пропускной способности и исходя из принципа равнодоступности, пропорционально объемам добычи (переработки) нефти и нефтепродуктов...

Объемы транспортировки нефти для каждого производителя нефти предусматриваются в основном согласно объему добычи нефти с учетом обеспечения ее поставок на внутренний рынок в квартальных графиках транспортировки по системе магистральных нефтепроводов» (постановление № 1446);

«...доступ к магистральным нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и терминалам в морских портах (далее именуются — транспортные системы) в целях вывоза нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации и составление квартальных графиков такой транспортировки осуществляются в соответствии со следующими принципами:

...для транспортных систем, объем заявок на транспортировку по которым превосходит их пропускную способность, права доступа распределяются между производителями нефти пропорционально объемам добычи в предшествующем квартале» (постановление № 209).

С точки зрения «Транснефти» и производителей как самостоятельных участников гражданского оборота, Правительство РФ установило порядок осуществления ими определенной деятельности, не имея на то оснований, установленных в законе

или указе Президента РФ. Если оставить в стороне аспекты экономической целесообразности и правомерности такого подхода⁷, то очевидно, что в таком виде право доступа представляет собой чисто административный способ распределения пропускной экспортной мощности системы, не порождающий гражданско-правовых последствий для «Транснефти» и пользователей системы.

Обратимся теперь к положениям Федерального закона «О естественных монополиях». Одним из способов регулирования деятельности субъектов естественной монополии является:

«определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей» (ст. 6).

В 2001 г. эта статья была дополнена следующей нормой⁸:

«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)».

Следовательно, право доступа в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» возникает в результате государственного регулирования деятельности «Транснефти» как субъекта естественной монополии. Данный закон определяет как круг потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, — производители нефти, так и минимальный уровень обеспечения их потребности в экспорте нефти — пропорционально объему добычи.

⁷ Подробнее см.: Логофет Д.Д. Юридический статус магистральных нефтепроводов // Хозяйство и право. 2001. № 12.

⁸ Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 126-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 33. Ч. 1. Ст. 3429.

Таким образом, по Федеральному закону «О естественных монополиях» право доступа представляет собой гражданско-правовое право требования производителя к «Транснефти» о заключении и исполнении договора транспортировки нефти в указанных объемах, которое возникает у производителей нефти в силу статуса «Транснефти» как субъекта естественной монополии и положений ст. 6 данного закона.

Принцип предоставления

В соответствии с постановлением № 209 доступ предоставляется пропорционально добыче в предшествующем квартале. Постановление № 1446 предписывает пропорциональность, но не указывает период. Федеральный закон «О естественных монополиях» предусматривает несколько иные правила, а именно, распределение доступа пропорционально объемам добытой нефти, сданной в систему. Смысл данной формулы не совсем ясен. Получается, что чем больше нефти производитель закачал в систему в прошлом (период не указан), тем больше пропускной мощности он получит в будущем. Вряд ли законодатель имел в виду этот фактор. Данная формулировка требует уточнения и, вероятно, должна ограничиваться лишь ссылкой на объем добычи в определенном периоде.

Объект права доступа

Постановление № 1446 говорит об использовании системы, эксплуатируемой «Транснефтью», а постановление № 209 сформулировано в отношении любого экспортного магистрального нефтепровода. При этом Федеральный закон «О естественных монополиях» распространяется только на магистральные нефтепроводы субъектов естественной монополии. Иными словами, порядок предоставления доступа не должен применяться к тем магистральным нефтепроводам, которые не зарегистрированы в реестре естественных монополистов.

Субъект

Постановления № 1446 и № 209 указывают, что использование системы должно осуществляться только производителями нефти, а также иными организациями в силу уступки права доступа (см. ниже).

Федеральный закон «О естественных монополиях» говорит о предоставлении права доступа, во-первых, организациям, осуществляющим добычу нефти и зарегистрированным в установлен-

ном порядке (что в принципе означает производителей нефти), и, во-вторых, организациям, являющимся основными обществами по отношению к организациям, осуществляющим добычу нефти. Несмотря на неточность данной формулировки, можно предположить, что здесь имеется в виду предоставление доступа основному обществу вместо дочернего, а не наряду с ним.

Условия

Эффективность ограничения доступа как способа давления на нефтяные компании государство осознало достаточно быстро. Наиболее ярким примером тому является постановление Правительства Российской Федерации от 1998 г. № 417 «О дополнительных мерах по обеспечению полноты уплаты налогов нефтедобывающими организациями»⁹. Дополнительные меры сводятся к ограничению доступа производителя к системе магистральных нефтепроводов в случае неполной уплаты налогов. Федеральный закон «О естественных монополиях» не предусматривает каких-либо оснований для ограничения доступа. Следовательно, производители имеют право оспорить в суде отказ от предоставления им права доступа по каким-либо основаниям, в том числе в силу неуплаты или неполной уплаты налогов.

Очередность

Постановление № 209 предписывает обеспечить первоочередное предоставление доступа «для осуществления поставок на экспорт нефти и нефтепродуктов в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации».

Федеральный закон «О естественных монополиях», во-первых, не предусматривает каких-либо правил очередности предоставления доступа, провозглашая принцип равнодоступности. Во-вторых, данный Федеральный закон требует предоставлять право доступа зарегистрированным организациям — производителям нефти исходя из стопроцентной пропускной способности магистральных трубопроводов (с учетом технических возможностей), не делая исключений для поставок, предусмотренных постановлением № 209. С этих позиций использование какой-либо части пропускной мощности для таких поставок противоречит Федеральному закону «О естественных монополиях».

Уступка

Постановление № 1446, а также Положение «О порядке уступки права доступа к системе магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации», утвержденное Минтопэнерго России 4 августа

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18. Ст. 2052.

1995 г.¹⁰, предусматривают возможность уступки, передачи и продажи права доступа одним производителем другому на основании гражданско-правового договора.

Представляется, что право доступа по постановлениям № 1446 и № 209, являющееся чисто административным способом распределения экспортной пропускной мощности, не может рассматриваться как «право требования» в гражданско-правовом смысле и быть предметом гражданско-правового договора. Помимо этого, в условиях свободного рынка идея о том, что производитель может продать «право», полученное им безвозмездно от государства, представляется несостоятельной.

Отметим, что данная точка зрения не разделяется практикой арбитражных судов. В постановлении Федерального арбитражного суда Московского округа от 16 августа 2005 г. № КА-А40/6125-05¹¹ говорится, что суды первой и апелляционной инстанций обоснованно указали на то, что уступка экспортного графика (доступа к системе магистральных нефтепроводов) является передачей имущественных прав, а стоимость такой передачи имущественных прав является особым объектом обложения НДС. Суд сделал такой вывод с учетом положений:

пунктов 3, 8 Основных условий использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории РФ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 31.12.1994 г. № 1446;

пункта 1 постановления Правительства РФ от 28.02.1995 г. № 209 «О регулировании права доступа к системе магистральных трубопроводов для вывоза нефти за пределы России»;

пунктов 1, 2, 4 Положения о порядке уступки права доступа к системе магистральных трубопроводов при вывозе нефти за пределы РФ (в редакции от 12.05.1999 г.);

Положения о приеме и движении нефти в системе магистральных трубопроводов, утвержденного приказом Минтопэнерго России № 208 от 05.10.1995 г.;

подпункта 1 п. 1 ст. 146 НК РФ.

Федеральный закон «О естественных монополиях» уступки права доступа не предусматривает. Известно, что на практике производители часто используют уступку для передачи права доступа от дочернего общества, осуществляющего добычу, основному обществу. Данный закон указывает, что право доступа может предоставляться непосредственно такому основному обществу (без какой-либо уступки).

Если производитель по той или иной причине не может использовать предоставленный ему доступ, то последовательное применение положений Федерального закона «О естественных монополиях» приводит к тому, что невостребованный доступ должен распределяться среди всех остальных производителей на тех же принципах, что и доступ первоначальный. Ведь если в этой ситуации производитель передает (продает) свой доступ другому производителю, то последний получает возможность транспортировать больше, чем он вправе транспортировать на основании Федерального закона «О естественных монополиях». Далее, если право доступа передается (продается) организации, не являющейся производителем нефти, то это опять же противоречит положениям данного закона, требующим, чтобы доступ предоставлялся только производителям нефти. Следовательно, уступка права в любом виде противоречит данному закону. На отмеченное несоответствие между принципом равнодоступности и пропорциональности и уступкой права доступа указывала Счетная палата РФ:

«Данный административно-распределительный принцип (порядок распределения доступа, установленный постановлением № 1446. — Прим. авт.), основанный на соображениях справедливости, а не эффективности, фактически не соблюдался и не соблюдается в связи с введением постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 209 условий первоочередного распределения прав доступа при поставках на экспорт (в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации и в отношении предприятий с иностранными инвестициями) и установлением согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 10 июля 1995 года № 697 возможности допуска к экспорту не производителей нефти на основе уступки права доступа»¹².

Ответственность

Постановления № 1446 и № 209 не содержат положений об ответственности за несоблюдение установленного в них порядка доступа. Федеральный закон «О естественных монополиях» предусматривает целый ряд санкций за нарушение установленных им норм и, кроме того, обязывает субъекта естественной монополии возместить

¹⁰ Текст опубликован не был. Источник информации: справочная правовая база «Консультант-Плюс: ВерсияПроф».

¹¹ Источник: справочная правовая база «Гарант».

¹² Отчет о результатах проверки эффективности и целесообразности управления находящимся в федеральной собственности пакетом акций ОАО «АК «Транснефть» и обеспечения поступлений дивидендов в федеральный бюджет, а также эффективности и целесообразности учреждения и управления дочерними обществами ОАО «АК «Транснефть» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2003. № 7 (67).

Сравнение двух систем регулирования права доступа к системе магистральных нефтепроводов

Критерии	Постановления № 1446 и № 209	Федеральный закон «О естественных монополиях»
Правовая природа	Административный порядок	Право требования заключения договора на транспортировку определенного объема нефти
Принцип предоставления	Принцип равнодоступности, пропорционально объемам добычи в предшествующем квартале	Пропорционально объемам добытой нефти, сданной в систему магистральных трубопроводов, исходя из 100%-ной пропускной способности
Объект	Любой экспортный магистральный нефтепровод	Только магистральные нефтепроводы субъектов естественных монополий
Субъект	Производители нефти	Производители и основные общества производителей
Условия	Уплата налогов и обеспечение поставок на внутренний рынок	Нет
Очередность	Первоочередность транспортировки по международным обязательствам РФ	Нет
Уступка	Предусмотрена	Не предусмотрена
Ответственность	Не предусмотрена	Административная и гражданско-правовая
Ответственный орган	Минпромэнерго России	Федеральная антимонопольная служба

убытки, причиненные другому хозяйственному субъекту нарушениями данного Федерального закона, в соответствии с гражданским законодательством (ст. 15 и 17 Федерального закона «О естественных монополиях»).

Ответственный государственный орган

В соответствии с постановлением № 1446 роль органа, ответственного за предоставление доступа, возлагалась на специальную межведомственную (затем правительственную) комиссию¹³. С 2004 г. после упразднения этой комиссии за утверждение квартальных графиков стало отвечать Минпромэнерго России до принятия соответствующего нормативного акта Правительства Российской Федерации¹⁴.

По Федеральному закону «О естественных монополиях» государственное регулирование деятельности субъектов естественных монополий осуществляет специальный орган исполнительной власти. В настоящий момент таким органом в части тарифного регулирования является Федеральная служба по тарифам, а в части контроля и надзора за «соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естествен-

ных монополий на недискриминационных условиях» — Федеральная антимонопольная служба¹⁵.

* * *

Очевидно, что две вышеописанные системы регулирования доступа различаются практически по всем параметрам. Положения постановлений № 1446 и № 209 продолжают применяться на практике, а практика уступки права доступа достаточно распространена и даже принимается судами. Несмотря на это, положения Федерального закона «О естественных монополиях» представляются более последовательными и правомерными. Система данного закона более четко следует принципу равнодоступности и пропорциональности, не допуская искривлений в форме уступки права доступа, и предоставляет производителям четкие права требования в отношении «Транснефти» как субъекта естественной монополии. В связи с этим представляется целесообразным:

- ! либо отменить систему доступа, установленную постановлениями № 1446 и № 209, либо привести ее в соответствие с Федеральным законом «О естественных монополиях»;
- ! устранить дублирование полномочий Минпромэнерго России и Федеральной антимонопольной службы, передав последней полномочия по утверждению квартальных графиков экспорта;
- ! уточнить формулировки статьи 6 Федерального закона «О естественных монополиях» в отношении порядка предоставления доступа, предоставления доступа основным обществам и первоочередного доступа для осуществления международного транзита в соответствии с международными соглашениями России;
- ! учесть вышеприведенный анализ при разработке правил доступа к системе магистральных газопроводов. □

¹³ Межведомственная комиссия по регулированию вопросов, связанных с использованием системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации. Образована постановлением Правительства РФ от 30 января 1995 г. № 94 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 6. Ст. 492. (Постановлением Правительства РФ от 2 ноября 2000 г. № 843 признано утратившим силу).

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. № 284 «Об утверждении Положения о Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации 2004. № 25. Ст. 2566.

¹⁵ Положение о Федеральной антимонопольной службе, п. 5.3.1.3 (утверждено постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3259.