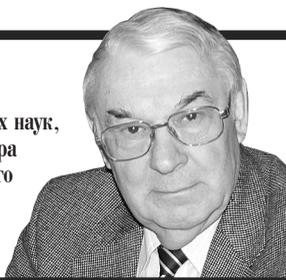


Право пользования частными трубопроводами в России

Э.М. Халимов,
доктор геолого-минералогических наук,
профессор, заместитель директора
по научной работе Всероссийского
научно-исследовательского
нефтяного геолого-разведочного
института (Санкт-Петербург)



Классификация трубопроводов

Вопрос о классификации трубопроводов является дискуссионным. Анализ развития магистрального трубопроводного транспорта в России показал следующее. Наряду с планируемым строительством крупных транспортных инфраструктур, имеющих стратегическое значение (например, восточный маршрут магистрального нефтепровода), некоторые компании осуществляют или намеряют 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 ограниченной (по сравнению с масштабами всей страны) территории. Соответственно они могут иметь иной статус.

Так, трубопровод, пусть даже и возведенный в соответствии с нормами СНиП 2.05.06-85 «Магистральные трубопроводы», не всегда будет относиться к «магистральным трубопроводам» по смыслу, придаваемому данному термину действующим законодательством.

Исходя из анализа СНиП, а также ГОСТ Р51758-2002 можно сделать вывод о том, что магистральным может считаться нефтепровод после коммерческого узла учета, т.е. когда товарный продукт сдан для транспортировки. Следовательно, трубопроводы, используемые для транспортировки сырой, а не товарной нефти, не могут быть отнесены к магистральным.

Такой вывод подтверждается сложившейся правоприменительной и судебной практикой. Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 13 января 2005 г. по делу № Ф04-9282/2004(7579-А81-15) кассационная инстанция указала следующее:

«С учетом СНиП 2.05.06-85 «Магистральные трубопроводы», а также ГОСТ Р51758-2002 суд апелляционной инстанции правомерно пришел к выводу, что магистральным может считаться нефтепровод после коммерческого узла учета, то есть когда товарный продукт сдан для транспортировки.

Учитывая, что заявителем применена льгота в отношении трубопроводов, применяемых при транспортировке сырой, а не товарной нефти, кассационная инстанция считает правильным вывод апелляционной инстанции о том, что эксплуатируемые ... трубопроводы не могут быть отнесены к магистральным...».

Соответственно, если установлено, что трубопровод, используемый частным владельцем, не подпадает под вышеприведенные характеристики, его в принципе невозможно признать магистральным трубопроводом.

Общая характеристика трубопроводной системы России

До недавнего времени все магистральные трубопроводы в России по существу принадлежали государству: нефтепроводы — «Транснефти», а газопроводы — «Газпрому». Ключевым для нефте- и газодобывающих предприятий был вопрос получения доступа к мощностям этих трубопроводов с тем, чтобы максимально эффективным способом доставить добытое сырье до потребителя.

За период 2000–2005 гг. нефтедобывающие компании России, используя благоприятную конъюнктуру мирового рынка и высокие цены на нефть, значительно увеличили добычу нефти —

Справка редакции

Каспийский трубопроводный консорциум

Цель проекта — транспортировка сырой нефти из России и Западного Казахстана и ее экспорт через новый морской терминал на северо-восточном побережье Черного моря.

Члены-основатели

Россия	24 %
Казахстан	19 %
Оман	7 %

Добывающие компании

Шеврон	15 %
Лукарко	12,5 %
Роснефть/Шелл	7,5 %
Мобил	7,5 %
Аджип	2 %
Бритиш Гэс	2 %
Казахстан Пайплайн	1,75 %
Орикс	1,75 %

Протяженность трубопроводной транспортной системы 1500 км

Первоначальная пропускная способность трубопровода 28 млн т в год

Проектная пропускная способность трубопровода 67 млн т в год

Суммарные капитальные затраты на период реализации проекта 4,3 млрд дол.

Стоимость первоначального этапа строительства 2,236 млрд дол.

ОАО «НК «Роснефть» участвует в проекте через СП «Роснефть-Шелл Венчурс Лтд» с долей участия в проекте КТК 7,5 %

Доля ОАО «НК «Роснефть» в СП «Роснефть-Шелл Венчурс Лтд» 51 %

с 320 млн до 470 млн т в год. Причем вся дополнительная добыча нефти была направлена на экспорт. Уже в конце 2002 г. трубопроводная система компании «Транснефть» оказалась полностью загруженной¹.

Существующая транспортная инфраструктура не позволяет наращивать поставки нефти на экспорт в объемах, адекватных добычному потенциалу. Невозможность значительного наращивания объемов поставок сырья за рубеж и невыгодность его реализации внутри страны стали приводить к остановкам скважин. Решение стратегических задач российской нефтяной промышленности — выход на уровень добычи нефти в 520–550 млн т и изменение сложившейся структуры экспорта (вызванное быстрым ростом азиатско-тихоокеанского энергетического рынка) — можно осуществить лишь путем нового крупного трубопроводного строительства. В связи с высокой стоимостью такого строительства (10–15 млрд долларов США) Правительство Российской Федерации, не желая нести тяжелое бремя финансовых расходов, организационных усилий и полагая, что государство вряд ли сможет выделить такие средства, не отказываясь от решения других важных экономических проблем, заявило о необходимости привлечения частных инвестиций. Кроме того, посчитали, что создание конкурентной среды не помешает.

Российские нефтяные компании («ЛУКОЙЛ», «ЮКОС», «ТНК», «Сибнефть», «Сургутнефтегаз») выступили с инициативой самостоятельного строительства ряда трубопроводов (Ангарск — Дацин, Западная Сибирь — Мурманск). ОАО «НК «Роснефть» заявила о своих амбициозных крупномасштабных проектах по добыче углеводородов в новых неосвоенных нефтегазовых провинциях и создании собственной транспортной инфраструктуры (транспортной системы на Северо-Западе России, включающей нефтепровод, гигантское плавучее нефтехранилище в Кольском заливе, нефтепровод с терминалом в порту Диксон, с которых предполагается транспортировать сырье с Ванкорской группы месторождений).

В России уже имеется крупный магистральный негосударственный нефтепровод, принадлежащий ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум» (далее — КТК), создание которого было одобрено Правительством Российской Федерации. В июне 2004 г. сдана в эксплуатацию ветка трубопровода протяженностью 635 км и пропускной способностью 640 тыс. баррелей в сутки.

¹ Арбатов А.А. Нефтепровод завтрашнего дня // Нефть России. 2003. № 8. С. 6.

Все больше российских и иностранных нефтяных компаний осуществляют или намечают строительство трубопроводов, имеющих сходные с магистральными трубопроводами технические характеристики, которые призваны обеспечивать потребности организации — собственника данного трубопровода (или пула участников определенного проекта). Причем такие частные трубопроводы могут быть значительной протяженности (до 1000 км и более), пропускной способности (до 10 млн куб. м в год и более) и существенно превосходить технические характеристики локальных внутрипромысловых трубопроводов, выполняющих локальные функции сбора нефти по отдельным скважинам и участкам. Их значимость для экономического развития малонаселенных и труднодоступных регионов в большинстве случаев является решающей.

Анализ законодательства, регулирующего право доступа к частным трубопроводам

Использование частных трубопроводов на практике связано не только с соответствующими техническими трудностями, но и с правовыми проблемами регулирования сферы частного магистрального трубопроводного транспорта. До настоящего времени эта сфера не была специальным образом урегулирована, однако, на наш взгляд, ныне действующее законодательство предоставляет определенные гарантии инвесторам — собственникам частных трубопроводов, в частности, обеспечивая защиту их права собственности на частный трубопровод и невмешательство со стороны третьих лиц.

На практике часто возникает вопрос: а должен ли владелец частного трубопровода (так же как и государственная трубопроводная монополия «Транснефть») предоставлять доступ к нему третьим лицам, осуществляющим разработку другого участка недр этого же или рядом расположенного месторождения?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к действующему законодательству.

Отправной точкой анализа является пункт 2 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), согласно которой «юридиче-

ские лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых, не противоречащих законодательству условий договора.

Гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той

...ныне действующее законодательство предоставляет определенные гарантии инвесторам — собственникам частных трубопроводов, в частности, обеспечивая защиту их права собственности на частный трубопровод и невмешательство со стороны третьих лиц.

мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других

лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Следовательно, собственник частного трубопровода может быть ограничен в своем праве использовать его по своему усмотрению только на основании федерального закона. Существует ли какой-либо федеральный закон, предусматривающий такие ограничения? Представляется, что нет. Единственным актом, регулирующим в настоящее время использование магистральных трубопроводов, является постановление Правительства РФ от 31 декабря 1994 г. № 1446 «Основные условия использования системы магистральных нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации».

Однако данный нормативный правовой акт не является федеральным законом, поэтому не может налагать никаких ограничений на собственника частного трубопровода. Кроме того, постановление Правительства РФ от 31 декабря 1994 г. № 1446 вообще неприменимо к регулированию отношений по поводу частных трубопроводов, поскольку определяет только требования по использованию магистральных нефтепроводов, «которые предусматриваются в контрактах, заключаемых между Минтопэнерго России и АК «Транснефть». Предмет правового регулирования данного нормативного акта строго ограничен субъектным составом (это система магистральных трубопроводов «Транснефть», по сути, государственная транспортная монополия).

Следовательно, постановление Правительства РФ от 31 декабря 1994 г. № 1446 не может регулировать отношения между владельцем частного трубопровода и третьим лицом, имеющим намерение воспользоваться таким трубопроводом.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями на производство (реализацию) товаров, в отношении которых применяется государственное регулирование при наличии у субъекта естественной монополии возможности произвести (реализовать) такие товары. Применимо ли это ограничение к собственнику частного трубопровода? Для ответа на этот вопрос необходимо установить совокупность следующих обстоятельств.

Во-первых, владелец частного трубопровода должен быть признан субъектом естественной монополии по смыслу, придаваемому данному термину статьей 3 Федерального закона «О естественных монополиях».

Во-вторых, в отношении владельца такого трубопровода и реализуемых им товаров должно быть принято решение о введении государственного регулирования в порядке, предусмотренном статьей 21 Федерального закона «О естественных монополиях».

В-третьих, необходимо установить фактическую возможность производства (реализации) товаров владельцем трубопровода. С учетом складывающейся правоприменительной практики² это особенно важно при разрешении поставленного вопроса, поскольку при отсутствии фактической возможности оказания услуг субъект естественной монополии не может быть принужден к реализации определенных товаров или оказанию соответствующих услуг.

Представляется, что при отсутствии любого из названных элементов владелец трубопровода не может быть понужден третьими лицами к заключению договора транспортировки нефтепродуктов.

Очевидно, что собственник частного трубопровода не может быть признан субъектом естественной монополии, так как согласно Федеральному закону «О естественных монополиях» таковым может быть признан только «хозяйствующий

субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии». Владелец же частного трубопровода в первую очередь обеспечивает свои коммерческие интересы путем использования собственного частного трубопровода, а не реализует транспортные услуги на перемещение нефти в условиях естественной монополии.

Это само по себе исключает возможность применения к собственнику частного трубопровода норм антимонопольного законодательства, определенным образом регулирующих взаимоотношения субъектов естественных монополий с потребителями их товаров (услуг).

Следует отметить ограничения, вводимые действующим антимонопольным законодательством в отношении субъектов естественных монополий с целью продемонстрировать, что и субъекты естественных монополий (такие как государственная трубопроводная система «Транснефть») обязаны предоставлять свои услуги (товары) потребителям лишь при определенных условиях, а не безусловно.

Так, согласно п. 3 ст. 8 Федерального закона «О естественных монополиях» субъекты естественных монополий обязаны реализовывать услуги, в отношении которых применяется государственное регулирование, на недискриминационных условиях в соответствии с требованиями антимонопольного законодательства.

Однако из этого положения вовсе не следует обязанность даже естественной монополии в сфере трубопроводного транспорта предоставлять доступ к трубопроводу всем заинтересованным лицам. Напротив, данное положение Федерального закона «О естественных монополиях» закрепляет лишь обязанность субъекта естественной монополии обеспечить равные условия всем уже существующим потребителям и должно применяться исключительно в совокупности с п. 1 ст. 8 указанного Закона, устанавливающим необходимость исследования вопроса о фактической возможности реализации услуг субъектом естественной монополии.

Иное толкование названной нормы невозможно, поскольку в противном случае возникнет противоречие, обусловленное, с одной стороны, обязанностью субъекта естественной монополии оказывать услуги всем заинтересованным лицам и, с другой стороны, правом отказаться от оказания таких услуг со ссылкой на отсутствие фактической возможности. Данный вывод подтверждается в том числе и устоявшейся судебной практикой³.

² См. Постановление Федерального Арбитражного Суда Московского округа от 19 ноября 2001 г. по делу № КГ-А40/6610-01, в котором суд признал незаконным отказ ответчиков от заключения договора на транспортировку газа только при наличии фактической возможности оказания данной услуги.

³ Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 15 июля 2004 г. по делу № А72-1143/04-11/72, в котором кассационная инстанция указала, что «субъект естественной монополии был обязан создать для Общества ... условия проводного радиовещания в г. Ульяновске, равные условиям вещания, созданным радиоккомпаниям, вещающим на ... каналах проводного радиовещания г. Ульяновска, путем установления равных (одинаковых) условий оплаты услуг по трансляции звуковых программ по сети проводного вещания».

Вывод о недопустимости наложения каких-либо ограничений на владельцев частных трубопроводов и неприменимости к ним ограничений, налагаемых на субъектов естественных монополий, подтверждается также конкретным примером правоприменительной практики — использованием частного трубопровода, принадлежащего ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум».

В постановлении Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 г. № 486 «Вопросы Каспийского трубопроводного консорциума»⁴ прямо указано, что «ЗАО «Каспийский трубопроводный консорциум-Р» самостоятельно устанавливает и взимает тарифы за оказываемые услуги по транспортировке жидких углеводородов по системе Каспийского трубопроводного консорциума на территории Российской Федерации, а также регулирует и устанавливает правила, определяющие доступ пользователей к этой системе».

Таким образом, на примере КТК Правительство Российской Федерации прямо подтвердило возможность самостоятельного регулирования вопросов его использования непосредственно владельцем такого трубопровода. С учетом иерархии нормативных актов гражданского законодательства постановления Правительства Российской Федерации, содержащие нормы гражданского права, могут приниматься «на основании и во исполнение ГК РФ и иных законов, указов Президента Российской Федерации» (п. 4 ст. 3 ГК РФ).

При этом из ГК РФ прямо следует, что в отношении владельца, построившего трубопровод для удовлетворения собственных потребностей, основной деятельностью которого является добыча нефти и газа, а транспорт — производной и вспомогательной задачей по отношению к основной деятельности, невозможно понуждение его к заключению договора с иным производителем нефти о доступе последнего к мощностям частного трубопровода.

Иное означало бы признание владельца трубопровода организацией, которая по характеру своей деятельности должна оказывать услуги каждому обратившемуся к ней лицу, и квалификацию такого договора с третьим лицом в качестве публичного договора (п. 1 ст. 426 ГК РФ)⁵. Очевидно, что такой вывод был бы абсурден.

В силу п. 1 ст. 421 ГК РФ понуждение к заключению договора не допускается, за исключением

случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством.

На основании указанных положений для владельца частного трубопровода заключение договора транспортировки нефтепродуктов с третьими лицами не может быть признано обязательным, поскольку по характеру своей деятельности владелец такого трубопровода не должен оказывать услуги каждому обратившемуся к нему лицу. Владелец строит трубопровод исключительно для своих корпоративных целей, а не для осуществления деятельности по обслуживанию третьих лиц.

* * *

На основе проведенного анализа можно сделать следующий вывод. Действующее российское законодательство обеспечивает защиту прав собственника частного трубопровода от любых претензий третьих лиц на доступ к такому трубопроводу. Любые нефтяные компании, планирующие строительство частных трубопроводов, не должны испытывать никаких сомнений на этот счет.

Вопросы правового регулирования частного трубопроводного транспорта становятся все более актуальными для российской практики. Комитет Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи возобновил работу по подготовке законопроекта «О магистральном трубопроводном транспорте» ко второму чтению⁶.

От ускорения принятия жизнеспособного закона во многом зависит реализация планов освоения давно подготовленной геолого-разведочными работами крупнейшей базы углеводородов на Востоке России. Специально разработанное законодательство, учитывающее современные реалии, позволило бы решить многие вопросы правового регулирования системы трубопроводов. □

⁴ С последующими изменениями (последние изменения внесены 17 марта 2005 г.).

⁵ В соответствии с п. 1 ст. 426 ГК РФ публичным договором признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение и др.).

⁶ *Симановский Л.Я.* Правовая основа регулирования газотранспортной системы России // Нефть, Газ и Право. 2006. № 1. С. 11–14.