

Юридические аспекты системы интеграционного трубопроводного транзита

В. Ткачева, зав. кафедрой финансового и административного права Российского государственного университета нефти и газа им. И.М. Губкина, к.э.н., доцент

К особо актуальным проблемам настоящего времени, несомненно, относится решение вопроса: на какой законодательно-правовой основе должен функционировать трубопроводный нефтегазовый транспорт — на той, что предлагает Договор Энергетической хартии, а также свод законодательных норм зарубежных партнеров по транзиту, или на той, что предлагает новый энергетический кодекс законов, основанный на сбалансированности интересов всех партнеров по транзиту?

Мировое сообщество уже давно озабочено сложными правовыми проблемами транзита вообще, а в последнее время — энергетического продукта в частности. В 1921 г. была подписана Барселонская конвенция о свободе транзита, провозгласившая бездискриминационный принцип при его осуществлении, а также применение взаимоприемлемых тарифов. В 1947 г. Генеральное соглашение о тарифах и торговле добавило к пятой статье положение о применении режима наибольшего благоприятствования (РНБ) к транзиту и освободило от таможенных пошлин транзитные товары. В 1991 г. 52 странами была подписана Европейская Энергетическая хартия, а в 1994 г. ее дополнил подписанный 49 странами Договор Энергетической хартии (ДЭХ). В ДЭХ были зафиксированы новые положения, обосновывающие особый, установленный для транзита режим, юридически обязательный для стран, подписавших этот документ.

Для России сейчас основным рынком по углеводородам является Европа, и в перспективе Европа останется одним из существенных рынков сбыта. Однако и в том и в другом случае российские производители нефте- и газо-про-

дуктов должны быть уверены, что либерализация энергетического рынка, к которой так стремится ЕС, не поставит Россию в дискриминационные условия, когда совместная договоренность европейских стран снизит цены на нефть и газ до критической точки и когда поставки на европейский рынок нефти и газа станут нерентабельными для российских производителей.

Даже принятие Государственной Думой РФ Закона о трубопроводном транспорте не будет гарантией стабильности и рентабельности его работы, так как без интеграции, т.е. взаимного переплетения и обусловленности интересов, закон не будет эффективно действовать. Так, например:

- инвестиции, которые западные страны не хотят вкладывать в нефтегазовый сектор вообще и в трубопроводный транспорт в частности, не сближают, а разъединяют. Сейчас многие аналитики утверждают, что для иностранных инвестиций в российский ТЭК Россия должна позаботиться о надежных гарантиях, но нужны также гарантии и для самой России. Создавая самую мощную в мире трубопроводную систему, Российская Федерация вкладывает свои средства в крупномасштабные проекты. Строго говоря, Россия уже дала и оформила свои гарантии, реализуя такие проекты, как Балтийская трубопроводная система, КТК и другие западные и северные проекты. Причем западные проекты реализуются значительно быстрее, чем восточные, и это уже само по себе есть гарантия для ЕС надежности намерений России;

- утверждая свою независимость и суверенитет, новые независимые государства — партне-

ры по СНГ постарались дезинтегрировать трубопроводную систему и переложить на Россию основные риски и затраты по транзиту. Так, в 2000 г. удельный тариф на транзит нефти через Литву составлял 9,84 долл. на 1000 т·км пути, через Латвию — 7,12, через Украину — 4,39, через Белоруссию — 4,02 долл. на 1000 т·км (для сравнения: транзит через Россию составлял только 2 долл. на 1000 т·км). Балтийская трубопроводная система в значительной степени ликвидирует эту несправедливость. Таким образом, сиюминутный выигрыш Латвии, Литвы, Украины уничтожил интеграцию, и если в дальнейшем эти страны снова почувствуют необходимость в интеграционных процессах, то тогда нужно будет позаботиться о законодательном оформлении интеграционной взаимозависимости. Для России при расчетах рентабельности транзита иностранных углеводородов (Казахстана, Туркменистана, Азербайджана, Узбекистана) следует исходить из того, что тарифные ставки должны будут устанавливаться на российских участках транзитных нефтепроводов с учетом соответствующего уровня зарубежных;

- в процессах интеграции со странами СНГ — производителями углеводородов значительную роль должно сыграть законодательство по применению механизма — «обменная операция» по нефти и газу. Суть ее в том, что любая страна, поставляющая в Россию энергоресурсы, не обязательно должна настаивать на транзите через всю страну; достаточно поручить России использовать продукцию по своему усмотрению в обмен на получение прибылей от обмена по равным квотам, конечно, с учетом вычета соответствующих затрат на предполагаемый транзит через Россию;
- в международном плане вопрос о транзите нефти и газа проработан еще недостаточно, и такое положение будет сохраняться до тех пор, пока законодательство по трубопроводному транспорту России и Договор Энергетической хартии не учтут каждый в своде своих правовых норм основные тенденции интеграции, связанные с интересами сторон. Россия и страны СНГ уже использовали схему организации транзита, изложенную в ст. 7 ДЭХ, для разработки соответствующего договора о транзите между собой. Этот документ получил название «Соглашение о проведении согласованной политики в области транзита нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам» и был подписан еще 12 апреля 1996 г. (Украина и Армения сделали при подписании определенные ого-

ворки, а Туркменистан вообще не подписал документ). В Соглашении имеются прямые аналогии с Договором Энергетической хартии, а именно в преамбуле к ст. 9 предложения по урегулированию споров; в ст. 2 использованы принципы, заложенные в ДЭХ, — о свободе транзита; в ст. 8 прописаны положения о непрерывании и о несокращении транзита в случае возникновения споров между сторонами (партнерами);

- создание единой транзитной зоны — то, чего добиваются европейские страны, с одной стороны, и государства СНГ — с другой, — невозможно без унифицированного законодательства, отображающего все интересы сторон.

Положение ДЭХ о транзите, сформулированные в ст. 7 Договора («Транзит»), которые регламентируют взаимные обязательства по газопроводам высокого давления, магистральным нефте- и нефтепродуктопроводам, определяют только основные принципы. Договаривающиеся стороны обязаны принять необходимые меры для обеспечения транзита энергетических материалов и продуктов (ЭМП) в соответствии с принципом свободы транзита и без различий в том, что касается происхождения, места назначения или владельца таких ЭМП, и без дискриминационных тарифов, основанных на таких различиях, а также без чрезмерных задержек, ограничений или сбоев. Ничто не должно затрагивать права и обязательства договаривающейся стороны, вытекающие из международного права существующих двусторонних или многосторонних соглашений, в том числе норм, касающихся подводных кабелей и трубопроводов.

В ст. 7 ДЭХ оговариваются направления сотрудничества всех участников транзита. Рамки этого взаимодействия определены достаточно расплывчато, но с другой стороны, с определенным знанием ситуации в России. Так, предусмотрены:

- модернизация сооружений, обеспечивающих транзит;
- разработка и эксплуатация сооружений для транспортировки энергетических материалов и продуктов, обслуживающих территории более чем одной договаривающейся стороны;
- принятие мер по ликвидации последствий перебоев в снабжении ЭМП;
- содействие объединению сооружений для транспортировки энергии.

В России суммарный спрос нефтяной отрасли на оборудование оценивается в 4–8 млрд долл. в год. Более точные цифры по всей отрасли привести невозможно: многие компании не раскрывают данных, касающихся затрат на материально-техническое обеспечение.

По официальной статистике, на магистральных трубопроводах ежегодно случается 0,13–0,38 аварийного отказа на 1000 км магистральной трубы. В абсолютном исчислении эти цифры складываются каждый год примерно в 500 крупных аварийных ситуаций, не менее 35% которых вызваны коррозионными причинами. Прямые непроизводительные затраты на ликвидацию последствий аварийных разрушений газо- и нефтепроводов при этом эквивалентны не менее 35 млн долл. в год.

Вместе с тем следует отметить, что только одним этим юридическим положением ДЭХ можно нанести ущерб российской экономике по крайней мере дважды. Во-первых, машиностроительные предприятия, обслуживающие НГК вообще и трубопроводы в частности, будут поставлены в трудные условия управляемой западными партнерами конкуренции. В 2001 г. российские машиностроители выполнили заказов на сумму почти в 3 млрд долл., доля же нефтегазового машиностроительного импорта составила 4 млрд долл. Пока нет никаких намеков на то, что соотношение будет меняться в пользу России, а европейское законодательство эти шансы сводит вообще к нулю. Во-вторых, в России пока нет, в отличие от западных стран, юридического обоснования системы страхования магистральных трубопроводов от внезапного аварийного разрушения.

Система страхования трубопроводного транспорта законодательно достаточно глубоко проработана в мировой практике и основана на перманентной оценке риска разрушения трубопроводов по конструкционным, технологическим и эксплуатационным причинам. Механизм оценки состояния магистральных трубопроводов сбалансирован в интересах операторов и страховых организаций. Россия уже сейчас может подключиться к этому правовому и нормативному механизму взаимодействия, если будет располагать своей, четко выверенной законодательной основой.

Так, например, «Транснефть» работает по комплексной программе диагностики, технического перевооружения и капитального ремонта

объектов. Для управления техническим обслуживанием и ремонтом технологического оборудования, а также эффективного контроля за исполнением регламентных работ используется специализированный программный комплекс. «Транснефть» располагает самыми современными диагностическими приборами для нефтепроводов диаметром от 350 до 1220 мм, позволяющими с высокой точностью определять размеры и формы дефектов внутренних и наружных поверхностей. Уровень производственной, научной и интеллектуальной базы, оснащение дочерней компании «Диаскан» выдвинули ее в один из крупнейших в мире центров технической диагностики. В мировом объеме диагностического обследования нефтепроводов ее доля составляет 20%.

Этот пример говорит о том, что технологические предпосылки для участия в Договоре у России есть и что взаимодействие может выйти из чисто операционных рамок на более широкое сотрудничество, включая развитие интеграционных составляющих и совместные инвестиционные проекты.

Такое развитие событий предусматривается Договором, в котором отдельным параграфом определяется также, что в случае, когда транзит невозможно осуществить на коммерческих условиях с помощью имеющейся сети для транспортировки, договаривающиеся стороны не должны препятствовать созданию новых мощностей для этих целей. При этом договаривающаяся сторона, через территорию которой осуществляется транзит, вправе не разрешить строительство или модификацию существующих транспортных сетей или новый (дополнительный) транзит через уже существующие сооружения, если она представит доказательства того, что такие мероприятия могут поставить под угрозу надежность или эффективность ее энергетических систем, включая стабильность снабжения ЭМП.

Здесь речь идет только о надежности или эффективности энергетических систем, включая стабильность снабжения энергетическими материалами и продуктами, однако трубопроводный транспорт надо рассматривать как более широкую систему (сеть), которая состоит еще и из производственной и бытовой инфраструктур и по существу является уникальным механизмом, влияющим на социально-экономическую обстановку, вплоть до экономической безопасности страны.

Уникальность российской нефтегазотрубопроводной системы состоит в следующем:

- высокая энергоемкость трубопроводов, достигающая в отдельных случаях 200 кВт на 1 км трассы;
- значительная протяженность трубопроводов;
- исключительная значимость и взаимосвязь функционирования территориально-распределительных, производственных, топливно-энергетических комплексов и связанных с ними смежных отраслей;
- высокая наукоемкость объектов и схем магистрального трубопроводного транспорта, требующих больших финансовых вложений в высокотехнологичные отрасли экономики;
- взаимосвязь систем доставки углеводородного сырья с социальными системами жизнеобеспечения.

Все перечисленные особенности уникальности российских трубопроводных систем являются уже готовыми предпосылками для интеграционных процессов, и поэтому потенциальной угрозой и для этих систем и для интеграции будет длительное отсутствие четких законов, что, в свою очередь, может привести к экспансии зарубежных фирм и инвесторов, а также к дезинтеграции.

Уже сейчас иногда наблюдается латентная зарубежная технологическая экспансия, особенно при использовании кредитов других стран или транснациональных корпораций. В обмен на кредиты навязывается технологическая зависимость, которая автоматически размывает отечественную нормативно-правовую базу¹.

Одновременно Договор (ДЭХ) предлагает такую схему и такие принципы урегулирования спорных вопросов по транзиту, которые сейчас, на стадии активной европейской интеграции и такой же активной дезинтеграции на просторах СНГ, никак не могут удовлетворить российскую сторону. Декабрьские 1998 г. предложения Энергетической конференции показали, насколько западные партнеры готовы были не считаться с российскими интересами.

Суть предложенной схемы сводилась к следующему: договаривающиеся стороны, вступившие в конфликт, ставят в известность Генерального секретаря Конференции Энергетической хартии о сути своих разногласий. Генеральный секретарь изучает дело в течение 30 дней и назначает мирового посредника, который должен добиться разрешения конфлик-

та, а если это ему не удастся, то обговаривает и запускает процедуру принуждения для урегулирования ситуации на основе компромисса. Однако если и в данном случае не удастся достичь конечного результата, т.е. согласия всех сторон, то спустя 90 дней мировой посредник выносит свою рекомендацию по поводу разрешения спора. Одновременно принимается решение о временных тарифах и других условиях, которые должны соблюдаться, начиная с даты, указанной посредником, и до того момента, когда все условия посредника должны быть выполнены. Но этот промежуток времени не должен превышать 12 месяцев.

Таким образом, мировой посредник, который выбирается большинством участников Договора, а это, в свою очередь, потребители углеводородного сырья, имеет и реализует огромную власть принуждения, и, разумеется, она будет направлена против производителя, а значит в основном против России, а несправедливое и субъективное назначение новых тарифов может повлечь за собой для участвующих в транзите компаний значительные потери.

Россия также должна быть заинтересована в том, чтобы добиться в законодательном порядке приоритетности уже функционирующих транспортных контрактов над новыми, которые только начинают работать. Равноправный же доступ к транзитным мощностям, в свою очередь, может нанести определенный ущерб тем, кто работает, выполняя ранее принятые обязательства. Во всех случаях только интеграция интересов и принятые на этой основе законы смогут обеспечить такой режим работы трубопроводного транспорта, когда вмешательство в процесс транзита станет анахронизмом, а механизм разрешения споров — лишним.

Сейчас же специальная рабочая группа Энергетической хартии определила четыре главных положения для согласования:

- принцип невмешательства в потоки энергоносителей, пересекающие национальные границы в процессе транзита;
- механизм разрешения споров;
- распределение мощностей сетей нефтепроводов;
- применение технических стандартов.

Группа разработчиков законодательной основы Энергетической хартии полагает также, что требуется разработать модельные соглашения

¹ Российская промышленность может гордиться национальными нормами и стандартами, а именно: Федеральными строительными нормами и стандартами; отраслевыми нормами по строительству трубопроводов; сводами правил различных этапов и видов технологического процесса.

по транзиту. Надо отметить, что это предложение весьма спорное, даже среди членов рабочей группы имеются вполне обоснованные разногласия как в общих подходах к разработке соглашения, так и в области содержания отдельных составляющих, уже не говоря о том, что специфичность отдельных проектов может перечеркнуть самый совершенный модельный образец.

Таким образом, отдельных законодательно-правовых вопросов, обеспечивающих процесс транзита, очень много. Некоторые ученые полагают, что стоит только в полном масштабе присоединиться к Договору Энергетической хартии, как на основе этого документа будут решены проблемы транзита российского углеводородного сырья. Во-первых, упорядочение транзита на базе многостороннего договора (каковым и является ДЭХ) призвано сделать более надежными и предсказуемыми условия торговли и транспортировки ЭМП между договаривающимися сторонами. Улучшится также инвестиционный климат в каждой из стран-подписантов, в том числе и в России. Во-вторых, для России проблема надежности транзита связана с обеспечением ее экономической безопасности и защитой ее экспортных, валютно-финансовых и общественно-финансовых интересов. В-третьих, Россия, опять-таки благодаря своему специфическому географическому положению, могла бы получать огромные экономические и политические выгоды. Хотя бы только пропуская через свою территорию значительные потоки природного газа, нефти и нефтепродуктов от новых экспортеров ЭМП: Казахстана, Туркменистана, Азербайджана, а со временем, возможно, и Узбекистана. В-четвертых, обеспечение надежности транзита принесет ощутимую пользу российским нефтяным и газовым компаниям, вложившим немалые инвестиции в топливно-энергетические комплексы зарубежных государств. В-пятых, наличие в России разветвленной сети нефте- и газопроводов при условии либерализации доступа к ним иностранных поставщиков энергоресурсов принесет для нее политические выгоды — лишит сторонников поиска «обходных путей» таких аргументов, как ненадежность транзита через российскую территорию, подтолкнет новых нефте- и газопроизводителей к решению транспортных проблем с помощью дешевого транзита через территорию РФ. В-шестых, соответствующие статьи в ДЭХ и разрабатываемые ныне многосторонние рамочные договоренности по транзиту (МРДТ)

способны обеспечить правовой режим транзитных операций в отношениях между странами — участницами договора, в том числе и странами СНГ.

Однако представленный ранее частичный анализ еще не разрешенных законодательно-правовых проблем с точки зрения российских интересов ставит под сомнение упомянутые выше преимущества, хотя абсолютно правильные чисто в теоретическом плане. На практике же ратификация Россией ДЭХ может быть полезной и эффективной для нее, если в Договор будут включены правовые принципы на основе российского Федерального закона о транзите, в котором, кстати, будет учтена возможность дальнейшего совершенствования законодательства, исходя из интересов России.

Пока же перед законодателями стоит сложная дилемма: во-первых, как можно быстрее принять закон «О регулировании трубопроводного транзита» и, во-вторых, согласовать этот закон с другими направлениями законодательства по ТЭКу, по недропользованию, по вопросам собственности на землю, по инвестициям, по СРП и т.д.

Исходя из этого, некоторые пункты Закона по транзиту необходимо проработать в комплексе с такими направлениями, как:

- правовое регулирование отношений собственности и некоторые вопросы охраны окружающей среды, включая особый статус недвижимого горного имущества и проблемы регулирования его оборота; гражданское и административное право в законодательстве, регулирующем нефтегазодобычу, в рамках Законов «О недрах» и «О СРП»;
- состояние законодательства о СРП и направление его дальнейшего развития, включая анализ современного состояния и перспективы совершенствования; выявляя актуальные тенденции интеграции; анализируя тенденции развития взаимоотношений государства и инвестора в СРП; определяя перспективы разработки и внедрения новых форм взаимоотношений собственника недр (государства) и недропользователя по договорам концессии и аренды участков недр;
- система государственного регулирования пользования недрами, состоящая из механизма государственного лицензирования пользования недрами и выдачи лицензий; юридических аспектов переоформления права пользования недрами; функций межве-

домственных комиссий, министерств, госгортехнадзора, госгазнадзора, госнефтеинспекции, госгеолконтроля и т.д.;

- налоговое законодательство в топливно-энергетическом комплексе РФ, т.е. налог на добычу полезных ископаемых, налог на прибыль организаций, вопросы налогообложения соглашений о разделе продукции; налоговое законодательство в недропользовании;
- антимонопольное законодательство и вопросы трубопроводного транспорта: Россия — СНГ. Требуют особого юридического внимания проблемы антимонопольного законодательства при добыче и транспортировке углеводородов; при строительстве новых транзитных трубопроводов; правовые аспекты экспорта каспийской нефти и газа через Россию, транзита через Монголию в Китай и т.д.

Особого внимания требуют такие направления правового регулирования, как:

- правовые аспекты и проблемы взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ;
- законодательство о недропользовании субъектов РФ;
- арбитражно-судебная практика при транспортировке углеводородов;
- проблемы «шантажа» со стороны ДЭХ и правового противодействия ему.

В скорейшем законодательно-правовом оформлении деятельности топливно-энергетического комплекса вообще и трубопроводного транзита в частности заинтересована не только Россия. Поставки нефти, газа и нефтепродуктов осуществляются не только внутренним потребителям, но и 25 государствам СНГ и Европы. Энергетическая безопасность и эффективное функционирование их экономики напрямую зависят от бесперебойного снабжения российским газом и нефтью. В 1998 г. в Центральную и Западную Европу было поставлено Россией 120,5 млрд куб. м природного газа; предполагается, что к 2007 г. объемы должны достичь 200 млрд куб. м. «Газпром» располагает пакетом заключенных зарубежных контрактов почти на 2,7 трлн куб. м.

Начальные извлекаемые ресурсы углеводородов на шельфе составляют 100 млрд т в пересчете на нефть, или 20–25% общего объема мировых ресурсов углеводородов.

Разумеется, всю эту массу рано или поздно нужно будет перегнать через российскую трубопроводную систему, и прежде всего через

системы «Транснефти», «Транснефтепродукта» и «Газпрома».

Российская трубопроводная система работает сейчас в режиме модернизации, реконструкции и нового строительства, на совершенно новой технологической основе. Эффективность же этих направлений развития системы будет определяться интенсивностью интеграционных процессов, в особенности со странами СНГ.

Эффективность работы трубопроводного транспорта нефти и газа зависит еще от одной законодательно-правовой составляющей — обеспечения экологической безопасности и, соответственно, правового регулирования при нанесении ущерба.

Многое свидетельствует о важности и ответственности надежного функционирования трубопроводных систем по перекачке природного газа, нефти и нефтепродуктов. С позиций оценки выполнения своих задач трубопроводный транспорт в настоящее время справляется с обязательствами по поставке углеводородного сырья потребителям как внутри страны, так и за рубежом.

Однако основные фонды трубопроводного транспорта, впрочем, как и вся техносфера, стареют, деградируют со все возрастающей скоростью, неизбежно приближая кризисные явления. Средний возраст газопровода составляет 22 года, старше 20 лет — 37%, старше 30 лет — 15,9%. Срок службы почти половины магистральных нефтепроводов близок к амортизационному сроку эксплуатации: свыше 33 лет — 30%, от 20 до 30 лет — 37%. К 2005 г. доля нефтепроводов с возрастом свыше 33 лет составит 40%.

В последние годы аварийность на газопроводах составляет 0,21–0,26 случая на 1000 км. На нефтепроводах два последних года фиксируется аварийность на уровне 0,06 случая на 1000 км.

ОАО «Газпром» и АК «Транснефть», конечно же, имеют стратегию обслуживания своих систем, которая наполнена конкретными практическими действиями по диагностике, выборочному ремонту на основе диагностики; по оценке рисков и ресурсов; по капитальному ремонту и реконструкции, но зачастую при этом возникают не технологические трудности,

а законодательно-правовая несогласованность между заинтересованными сторонами.

Сегодня в Российской Федерации действуют законы, которые в той или иной степени регламентируют отдельные виды безопасности на промышленных объектах и которые могут быть частично использованы в трубопроводном секторе нефтегазового комплекса, а именно: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Эти законы и другие законодательно-правовые акты могут быть полезны при решении частных проблем, без комплексной увязки и применительно к объектам трубопроводного транспорта. Пока же механизмы уже принятых законодательных актов обслуживают самые различные министерства, ведомства и юридические лица и учитывают специфику трубопроводного транспорта.

Сегодня необходимо иметь законодательно-правовую и нормативно-правовую основу, обеспечивающую промышленную экологическую, пожарную, антитеррористическую, информационную, финансово-коммерческую деятельность трубопроводного транспорта в комплексе.

Полноценно работающим закон о трубопроводном транспорте может стать только в том случае, если разработчики будут иметь прогноз развития научно-технического прогресса в этом секторе НГК хотя бы на пять лет вперед. В соответствии с этим здесь целесообразно перечислить направления НТП и НГК, которые могут в перспективе усложнить применение ныне предлагаемых статей закона. Так, например:

- защита государственных интересов в плане экономической безопасности будет зависеть от того, как будет организован комплексный, постоянно действующий мониторинг объектов трубопроводного транспорта, а также механизм определения остаточного ресурса наиболее ответственных и приоритетных участков и объектов трубопроводного транспорта;
- столкновение интересов отдельных ведомств, промышленных групп и объединений будет определяться разработкой высокопроизводительных технологий и созданием специализированных машин и оборудования, в том числе и для ремонтно-восстановительных

работ, а также при создании импортозамещающих материалов, конструкций и оборудования для трубопроводного строительства;

- инвестиции будут зависеть в определенной степени и от разработки энергосберегающих технологий транспортировки углеводородов и от повышения степени автоматизации линейной части трубопроводов, и от создания технологического оборудования для использования малых месторождений углеводородного сырья и т.д.;
- правовой режим экологических проблем самый трудный, так как зависит от динамичного развития реальной, конкретной социально-экономической ситуации, от совершенствования нормативно-правовой базы, от инженерно-технической деятельности, от диагностики экологического состояния основных объектов трубопроводного транспорта и ранжирования их по степени приоритетности неотложных работ;
- трудности могут возникать и при определении правового обоснования страхового механизма в быстро меняющихся технологических схемах, что, в свою очередь, может повлиять на инвестиционные возможности.

В определенной степени проблема зависимости НТП, экологии и права на трубопроводном транспорте рассматривалась исследователями, которые отмечают, что в настоящее время существуют три серьезные проблемы, которые значительно затрудняют профилактические мероприятия, зачастую снижая при этом их эффективность.

Первая из этих проблем носит внешний характер и состоит в том, что государственное законодательство, по существу, не способствует защите магистрального трубопроводного транспорта от разрушительного постороннего коррозионного влияния: полей блуждающих токов электрифицированного транспорта, электромагнитных полей высоковольтных линий электропередачи и силовых подземных кабелей, внешних тепловых полей различного происхождения и т.д. Владельцы таких источников высокой энергетической опасности для магистральных трубопроводов не имеют никаких обязательств по предупреждению или устранению этого опасного влияния. Чрезвычайность ситуации усугубляется еще и тем, что коррозионное разрушение трубопроводов при этом носит стохастический характер, поэтому трудно прогнозировать места наибольшей опасности.

Сущность второй проблемы заключается в том, что владельцы магистрального трубопроводного транспорта и его операторы, как правило, имеют весьма слабое представление о реальном состоянии, уровне надежности и гарантированном остаточном ресурсе безаварийной работы своих объектов. Как следствие этого, их технологический, коррозионный и экологический мониторинг не в состоянии обеспечить надежную работу трубопроводного транспорта, о чем свидетельствует высокий уровень ежегодных аварийных отказов. Нерешенной остается проблема, связанная с осуществлением долгосрочного коррозионного прогноза на магистральных трубопроводах и организацией управления их гарантированным остаточным ресурсом безаварийной работы. Все эти необходимые условия надежности магистрального трубопроводного транспорта до настоящего времени не являются законодательно обязательными для его владельцев и операторов.

Третья, не менее серьезная проблема заключается в отсутствии стройной системы страхования магистральных трубопроводов от внезапного аварийного разрушения.

«Транснефть» — это уникальный опыт в развитии и обеспечении надежного функционирования системы магистральных нефтепроводов, и если этот опыт реализовать в сочетании с гибким и адаптированным к современным и будущим рыночным обстоятельствам законодательством, то система будет устойчива в любых быстро меняющихся экономических условиях.

Однако пока в работе трубопроводного транспорта усиливаются негативные тенденции, что, естественно, угрожает устойчивости системы.

Негативные тенденции во многом являются следствием сложной социально-экономической ситуации в стране. Однако отдельные из них — это порождение несовершенства или полное отсутствие законодательной основы. К этому блоку негативных тенденций можно отнести:

- рост случаев несанкционированного доступа к трубопроводам;
- снижение производственной и технологической дисциплины;
- усиление ведомственных интересов в ущерб общегосударственным целям и задачам в сфере экономики вообще и в нефтегазовом секторе в частности;

- усиление техногенного воздействия на окружающую среду;
- экспансия зарубежных фирм и инвесторов, в особенности через связанные кредиты, приводящие к использованию на объектах трубопроводного транспорта зарубежных технологий, машин и оборудования, что приводит к экономической и технической зависимости от иностранных фирм и стратегически негативно влияет на отечественного товаропроизводителя;
- рост случаев скрытой (латентной) зарубежной технологической экспансии в виде внедрения в производственный цикл зарубежных нормативов.

Сегодня необходимо иметь эффективные механизмы реализации федеральных законов, в первую очередь в части, касающейся вышеизложенных проблем и аспектов устойчивого развития трубопроводного транспорта, не только отраслевого, но и общегосударственного значения.

Относительно методологии создания закона о магистральном трубопроводном транспорте, которой, кстати, сейчас следуют специалисты рабочей группы Комитета Государственной Думы по энергетике, транспорту, связи, необходимо отметить следующее: они предлагают рекомендовать:

- *Правительству Российской Федерации* — активизировать работу по разработке государственной политики развития трубопроводного транспорта;
- *Министерству энергетики Российской Федерации* — совместно с трубопроводными компаниями провести технический аудит трубопроводных систем;
- *Правительству Российской Федерации* — с привлечением комитетов Государственной Думы по энергетике, транспорту и связи, по безопасности, по экологии, по бюджету и налогам проработать вопрос о включении магистральных трубопроводов в перечень государственных объектов подлежащих охране;
- *Хозяйствующим субъектам* — участникам рынка услуг магистрального трубопроводного транспорта — провести разработку и внедрение за счет собственных источников финансирования мониторинга герметичности и целостности магистральных трубопроводов².

Эти рекомендации, даже закрепленные законодательно, будут способствовать эффектив-

² См.: Рекомендации парламентских слушаний «О магистральном трубопроводном транспорте» (ГД Федерального собрания РФ. 1 июня 2000 г.) // МТГ: перспективы развития, законодательное обеспечение. Издание ГД, 2001. С. 38–40.

ному функционированию системы магистрального трубопроводного транспорта только в том случае, если в государстве будет отработана долгосрочная стратегия развития этого сектора нефтегазового комплекса экономики России на основе консенсуса всех заинтересованных лиц, начиная от государственных органов власти до хозяйствующих субъектов.

Законодательство такого интегрированного сектора нефтегазового комплекса российской экономики, как трубопроводный транспорт, должно базироваться на:

- функционировании и реализации единой программы развития газонефтепродуктопроводов, а также специальных трубопроводных систем;
- расширенном спектре полномочий государственных органов по регулированию отношений в сфере пользования услугами трубопроводной системы;
- юридическом признании статуса российской собственности на объекты трубопроводного транспорта на Украине, в Белоруссии и Литве;
- двусторонних и многосторонних договорах по тарифам на транзит российских углеводородов;
- перечне объектов трубопроводного транспорта, закрепленных в государственной собственности для обеспечения энергетической безопасности страны.

Помимо фундаментальных положений, на которых должен базироваться Закон о магистральном трубопроводном транспорте (МТТ), нужно озаботиться созданием механизма действия правового регулирования специфических аспектов, зависящих от конкретной ситуации рыночной экономики и изменений в технологическом режиме. Необходимо иметь правовое обеспечение таких составляющих целостного функционирования системы МТТ, как:

- транспортировка углеводородов по государственному заказу;
- механизм оперативного корректирования тарифных ставок на транспортировку углеводородов с учетом затрат на модернизацию, реконструкцию и изменений в потреблении сырья;
- охрана МТТ и ответственность за него по международным стандартам права.

Весьма целесообразным представляется также законодательное оформление менеджмен-

та высшего уровня на трубопроводном транспорте, а именно для:

- проведения единой коммерческой и научно-технической политики;
- совершенствования организационных структур МТТ;
- совершенствования единой системы управления МТТ;
- создания специализированных организаций по направлениям: проектирование, инжиниринг, контроль качества и диагностики, сервисные услуги и т.д.

Международно-профильное правовое регулирование должно стать составной частью российского законодательства о МТТ по:

- совершенствованию нормативов и приведению их к мировым стандартам, особенно при создании трубопроводных систем нового поколения;
- лицензированию;
- строительству и эксплуатации трубопроводов на зарубежном рынке при реализации государственной программы внешнеэкономической деятельности российских компаний;
- обеспечению оперативного, беспрепятственного перемещения средств при определенной капитализации российских компаний.

Рабочая группа Комитета ГД по энергетике, транспорту и связи, в свою очередь, предлагает:

- образовать Федеральный научно-экспертный центр по созданию, мониторингу и реконструкции трубопроводных систем;
- разработать и реализовать программы по созданию и производству специальных машин, материалов, оборудования, приборов, инструментов для строительства, эксплуатации, ремонта и утилизации трубопроводов на основе системного анализа их состояния;
- разработать и реализовать систему повышения квалификации и лицензирования технического персонала как для создания, так и для эксплуатации трубопроводных систем на базе дистанционных технологий;
- внедрить систему экологического мониторинга объектов трубопроводного транспорта и т.д.

Реализация перечисленного выше создаст комплекс взаимосвязанных законов и нормативов, превратив их в систему защиты данного сектора экономики страны в общем механизме экономической безопасности России.