

*Н. В. Данилова,
доцент кафедры трудового
и предпринимательского права
Института государства и права ТюмГУ
кандидат юридических наук*

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО ТРАНСПОРТИРОВКЕ НЕФТИ МАГИСТРАЛЬНЫМИ ТРУБОПРОВОДАМИ

Система магистрального трубопроводного транспорта России создавалась как единый комплекс в период существования СССР. В настоящее время Россия обладает крупнейшей в мире сетью магистральных нефте-, газо- и нефтепродуктопроводов. Их общая протяженность — около 220 тыс. км. По ним ежегодно перекачивается около 500 млн т нефти и нефтепродуктов и 600 млрд м³ газа. Стоимость перекачиваемой в год продукции достигает 100 млрд долл. Мощность всех нефте- и газоперекачивающих станций эквивалентна мощности двенадцати гидроэлектростанций, равных по мощности крупнейшей в мире Саяно-Шушенской ГЭС [1].

Действующие магистральные газо- и нефтепроводы принадлежат компаниям ОАО «Газпром» и ОАО «АК «Транснефть». Государство является собственником контрольного пакета акций «Газпрома» (50,02%) и «Транснефти» (100%).

Компанией ОАО «АК «Транснефть» эксплуатируется 48,6 тыс. км магистральных нефтепроводов, которые проходят по 53 регионам России, 336 насосных станций, 849 резервуаров общей емкостью 13,2 млн м³ и множество сопутствующих сооружений (линии электропередач, электрохимзащита, объекты связи и телемеханики и др.). По системе магистральных нефтепроводов транспортируется 99% добываемой в России нефти. Экспорт нефти в основном осуществляется трубопроводным транспортом, в том числе через морские терминалы.

В 2006 г. экспортные объемы составили 55% от общего количества перекачанной по системе нефти. Почти половина этих объемов

транспортируется через территории сопредельных государств, что является источником дополнительных транзитных рисков. С целью снижения указанных рисков ОАО «АК «Транснефть» проводит работу, направленную на исключение транзитной зависимости путем создания независимых экспортных направлений. Начало такому подходу было положено в 2001 г., когда в рамках реализации проекта Балтийской трубопроводной системы было создано независимое северобалтийское экспортное направление. С тех пор востребованность БТС со стороны нефтяников постоянно растет, в связи с чем за пять лет производительность системы была увеличена с 12 до 74 млн т нефти в год, т. е. более чем в шесть раз. В мае 2007 г. Правительство РФ поддержало предложение Минпромэнерго России и ОАО «АК «Транснефть» о проектировании БТС-2 со строительством нефтепровода Унеча — Приморск мощностью 50 млн т нефти в год. Параллельно ОАО «АК «Транснефть» работает над созданием нового маршрута транспортировки нефти из Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции в Северную Европу по нефтепроводной системе Харьга — Индига. Руководствуясь принципом создания независимых экспортных направлений, в апреле 2006 г. «Транснефть» приступила к реализации грандиозного по своим масштабам проекта строительства нефтепроводной системы Восточная Сибирь — Тихий океан пропускной способностью 80 млн т нефти в год. В марте 2007 г. было подписано соглашение между правительствами Российской Федерации, Республики Болгария и Греческой Республики о сотрудничестве при сооружении и эксплуатации нефтепровода Бургас — Александруполис. К настоящему времени оно ратифицировано парламентами стран-участниц проекта, ведется работа по созданию Международной проектной компании для его практической реализации.

Единая нефтепроводная система протяженностью 280 км и мощностью 35 млн т нефти в год соединит черноморский порт Бургас со средиземноморским портом Александруполис [2].

Тем не менее, специалисты констатируют, что существующая транспортная инфраструктура не позволяет наращивать поставки

нефти на экспорт в объемах, адекватных добычному потенциалу. 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 РФ, 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. Как указывается в Энергетической стратегии России на период до 2020 г., «стратегические интересы России обуславливают необходимость формирования единой энергетической и энерготранспортной инфраструктуры в сопредельных регионах Европы и Азии, развития международных энерготранспортных систем и обеспечения недискриминационного транзита энергоносителей. В этих целях государство будет поощрять участие российских акционерных обществ и компаний в разработке и реализации крупномасштабных международных проектов транспорта газа, нефти и электроэнергии как в западном, так и в восточном направлениях» [3].

Российские нефтяные компании («ЛУКОЙЛ», «ТНК», «Сибнефть», «Сургутнефтегаз») выступили с инициативой самостоятельного строительства ряда трубопроводов (Ангарск — Дацин, Западная Сибирь — Мурманск). ОАО «НК «Роснефть» заявила о своих 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 связи с развитием системы частных магистральных нефтепроводов актуальность приобретает вопрос о правовом регулировании

отношений между собственниками таких трубопроводов и третьими лицами — их потенциальными пользователями.

В соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ [4] транспортировка нефти, нефтепродуктов и газа по магистральным трубопроводам относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий и, следовательно, подпадает под действие этого закона и установленных им методов государственного регулирования такой деятельности.

Указанный федеральный закон устанавливает два основных метода такого регулирования.

Во-первых, ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня. Документом, определяющим основные методы и особенности расчета тарифов на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам, а также особенности их применения на территории Российской Федерации, является Положение об определении тарифов на услуги по транспортировке нефти по магистральным трубопроводам [5].

Во-вторых, 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. Применительно к транспортировке нефти особо оговаривается, что 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). Таким образом, федеральный закон определяет круг потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и минимальный уровень обеспечения их потребности в экспорте нефти.

Помимо названного федерального закона право доступа к системам магистральных нефтепроводов при осуществлении экспорта нефти регламентируется и иными нормативно-правовыми актами: Постановлением Правительства РФ от 31 декабря 1994 г. № 1446 «О вывозе нефти и нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации с 1 января 1995 г.» [6], Постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1995 г. № 209 «О регулировании доступа к системе магистральных нефтепроводов, нефтепродуктов и терминалов в морских портах для вывоза нефти, нефтепродуктов за пределы таможенной территории Российской Федерации» [7], Положением о порядке уступки права доступа к системе магистральных нефтепроводов и терминалов в морских портах при вывозе нефти за пределы таможенной территории Российской Федерации, утв. приказом Минтопэнерго России 4 августа 1995 г. [8]. Следует иметь в виду, что указанные документы приняты до вступления в силу Федерального закона «О естественных монополиях» и в определенной степени противоречат его положениям [9].

На практике возникает вопрос, насколько применимы к собственникам частных нефтепроводов, не входящих в систему ОАО «АК «Транснефть», положения законодательства о естественных монополиях? Обязаны ли они обеспечить доступ к трубопроводу со стороны третьих лиц? По-видимому, ответ на эти вопросы должен быть отрицательным.

Во-первых, 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» определяет только

требования по использованию магистральных нефтепроводов, принадлежащих ОАО «АК «Транснефть» Следовательно, установленные в нем правила не распространяются на отношения между владельцем частного трубопровода и третьим лицом, имеющим намерение воспользоваться таким трубопроводом.

Во-вторых, 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.

Как справедливо указывает Э. М. Халимов, применение к владельцам нефтепроводов, не входящих в систему «Транснефти», норм Федерального закона «О естественных монополиях», согласно которым субъекты естественных монополий не вправе отказываться от заключения договора с отдельными потребителями, возможно при соблюдении следующих условий:

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

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

- необходимо установить фактическую возможность производства (реализации) товаров владельцем трубопровода. При отсутствии фактической возможности оказания услуг субъект естественной монополии не может быть принужден к оказанию соответствующих услуг.

При отсутствии любого из названных условий владелец трубопровода не может быть понужден третьими лицами к заключению договора транспортировки нефти [10].

По нашему мнению, первые два из указанных условий должны соблюдаться и при решении вопроса о возможности государственного регулирования цен на услуги по транспортировке нефти магистральным трубопроводным транспортом.

Вместе с тем, изложенное не решает другого вопроса — необходимости дополнительной (к Гражданскому кодексу РФ) регламентации договора на транспортировку нефти. В настоящее время единственным актом на уровне федерального закона, регулирующим имущественные отношения в рассматриваемой сфере, является Гражданский кодекс РФ. При этом, поскольку договор транспортировки нефти является договором, не поименованным в ГК РФ, нормы Кодекса могут применяться к нему только в той степени, в которой позволит аналогия закона.

Подзаконным нормативным актом, специально регулирующим отношения по нефтепроводной транспортировке нефти, является Приказ Минтопэнерго от 5 октября 1995 г. № 208, утвердивший Положение о приеме и движении нефти в системе магистральных нефтепроводов. Этот документ достаточно подробно описывает порядок осуществления деятельности по транспортировке нефти магистральным нефтепроводом: устанавливает ряд требований относительно порядка и условий сдачи и приема нефти к транспортировке, качества нефти, порядка расчетов между сторонами, отчетности между участниками транспортировки, возмещения убытков, связанных с потерей нефти при авариях, и т. д. Однако данный нормативный акт ориентирован исключительно на монопольную деятельность ОАО «АК «Транснефть», при этом из Положения о движении нефти видно, что на момент его принятия Минтопэнерго РФ рассматривало ОАО «АК «Транснефть» в качестве подчиненной организации, деятельностью которой министерство может руководить посредством такого рода документов. В связи с этим в юридической литературе высказывается сомнение относительно законности применения

данного Положения даже в отношении компании-монополиста [11]. Тем более Положение не может быть применено к деятельности компаний, не входящих в холдинг «Транснефти».

Вместе с тем, норм ГК РФ для регулирования договорных отношений в рассматриваемой сфере недостаточно в силу неопределенности правовой сущности договора на транспортировку нефти. В современной юридической литературе имеются различные точки зрения по данному вопросу. Одни авторы считают договор транспортировки нефти видом договора перевозки (наряду с договорами перевозки автомобильным, железнодорожным, воздушным и иными видами транспорта) [12]. Другие исследователи полагают, что здесь имеет место договор возмездного оказания услуг, т. к. в самом договоре его предмет определен как «услуги по выполнению заказа и диспетчеризации, обеспечению приема, перекачки, перевалки, слива, налива и сдачи нефти грузоотправителя» [13]. Третьи рассматривает договор транспортировки нефти в качестве договора энергоснабжения. Ряд авторов определяют данный вид договора как смешанный договор. Например, Д. Д. Логофет придерживается того мнения, что договор транспортировки нефти включает в себя элементы договора перевозки, иррегулярного хранения и мены [14]. М. Гутброд, вступая с ним полемику, считает, что налицо признаки договора мены и договора об оказании услуг [15].

Учитывая сложность и неоднозначность правовой природы договора на транспортировку нефти магистральным трубопроводным транспортом, данный вопрос, безусловно, должен получить свое отражение в специальном федеральном законе «О магистральном трубопроводном транспорте». Этот закон сможет урегулировать весь комплекс отношений, возникающих при проектировании, создании, функционировании, реконструкции, развитии и ликвидации магистральных трубопроводов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Перчик А. И. Трубопроводное право: научное направление, учебная дисциплина, подотрасль транспортного права // Транспортное право. 2005. № 3. С. 1-12

2. Вайншток С. М. Развитие российской нефтепроводной системы // Трубопроводный транспорт нефти. 2007. № 7.
3. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 28 августа 2003 г. № 1234-р // СЗ РФ. 2003. № 36. Ст. 3531.
4. Собрание законодательства РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
5. Утв. Приказом Федеральной службы по тарифам от 17 августа 2005 г. № 380-э/2 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 35.
6. Собрание законодательства РФ. 1995. № 2. Ст. 162.
7. Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1534.
8. Справочная правовая система «КонсультантПлюс».
9. Детальный анализ указанных документов см.: Логофет Д. Д. Право доступа к магистральным нефтепроводам: две системы регулирования // Нефть, газ, право. 2006. № 2. С. 34-38.
10. Халимов Э. М. Право пользования частными трубопроводами в России // Нефть, газ, право. 2006. № 3. С. 39-40.
11. Логофет Д. Д. Договор транспортировки нефти магистральным нефтепроводом // Право и экономика. 2003. № 4. С. 23-35. Несмотря на высказанное сомнение, автор отмечает, что Положение о движении нефти в соответствии со стандартной формой договора транспортировки нефти магистральным нефтепроводом является неотъемлемой частью этого договора и в силу этого должно соблюдаться его сторонами.
12. Богоненко В. О правовой природе договора поставки грузов трубопроводным транспортом // Нефть, газ, право. 1998. № 4. С. 27.
13. Гражданское право: Учебник. Изд. 2-е / Отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2003. С. 475-476.
14. Логофет Д. Д. Договор транспортировки нефти магистральным нефтепроводом // Право и экономика. 2003. № 4. С. 23-35.
15. Гутброд М. Указ. соч. С. 37-38.