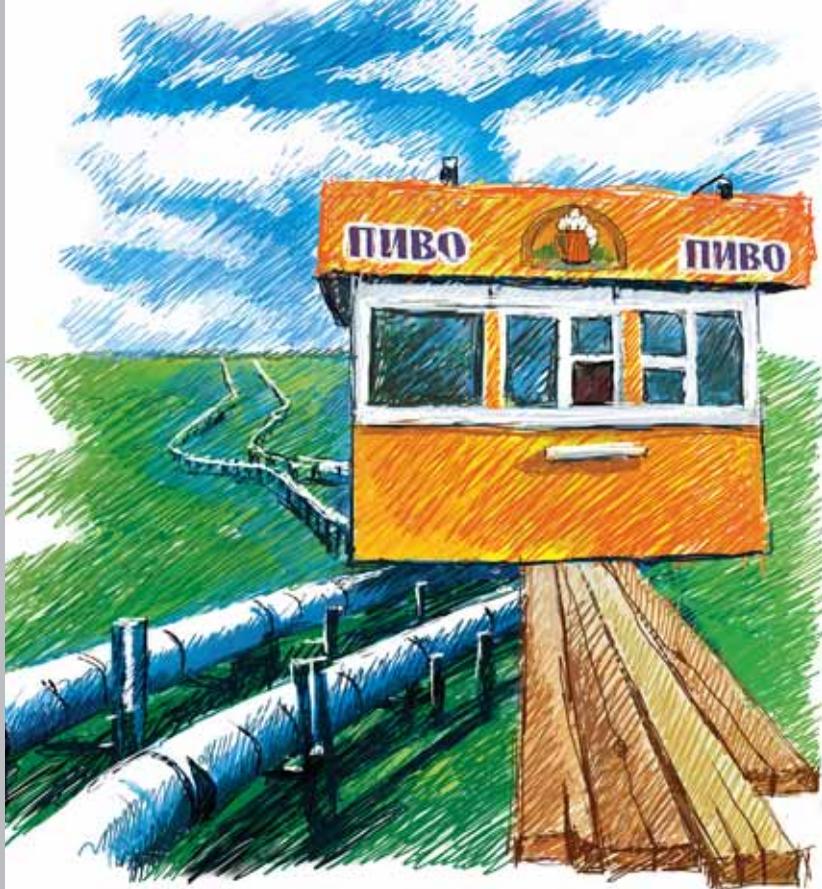


СЕНАТОРЫ – ДЕПУТАТАМ: ЗАКОН О МАГИСТРАЛЬНЫХ ТРУБОПРОВОДАХ ВОСТРЕБОВАН



Казалось бы давно забытый проект закона о магистральных трубопроводах может вновь оказаться востребованным. Во всяком случае, Комиссия Совета Федерации по естественным монополиям рекомендовала нижней палате парламента возобновить работу над этим законопроектом. Это один из итогов круглого стола, посвященного ситуации с нормативно-правовым регулированием развития транспортной инфраструктуры нефтяной и газовой отраслей, который сенаторы провели под занавес весенней сессии.

Сомнительно, что нынешний состав Госдумы в горячие месяцы перед парламентскими выборами найдет время для закона о магистральных трубопроводах, который безрезультатно обсуждается уже полтора десятка лет. Однако есть шанс, что до конца года депутаты все же успеют хотя бы принять техрегламент о безопасности магистральных трубопроводов.

Обширные планы, связанные с совершенствованием регулирования отношений на трубопроводном транспорте, у ФАС. Это и третий антимонопольный пакет, и поправки в закон о естественных монополиях. Но не похоже, что в ближайшее время появится правительственное постановление, обеспечивающее недискриминационный доступ к газотранспортной системе. Для политического руководства страны «Газпром» все еще остается «священной коровой».

Уникальная по мировым меркам магистральная трубопроводная система России обеспечивает транспортировку более 750 млрд м³ газа и свыше 500 млн тонн нефти. Потому стержнем дискуссии стал тезис о том, что обновляемое законодательство должно содействовать повышению надежности и эффективности использования действующих магистралей, обновлению основных фондов трубопроводных систем, а также созданию новых маршрутов.

Как подчеркнул председатель Комиссии СФ по естественным монополиям сенатор Николай Рыжков, исходя из географического расположения новых районов нефте- и газодобычи актуальнейшей является задача создания и развития транспортной инфраструктуры для доставки углеводородов в места переработки и на экспорт.

Возвращение к истокам

Участники поддержали инициативу сенаторов реанимировать завалявшийся в нижней палате парламента законопроект о магистральном трубопроводном транспорте: необходим единый федеральный закон, обеспечивающий правовой статус системы магистральных трубопроводов в России.

В законе должно быть закреплено понятие «магистральный трубопроводный транспорт», описаны принципы обеспечения недискриминационного доступа к его свободным мощностям.

Также в законе должны быть определены основы тарифообразования (с учетом инвестиционной составляющей), установлены базовые принципы инвестиционной политики на трубопроводном транспорте, описано регулирование отношений собственника и инвестора, определены механизмы участия инвесторов в строительстве, реконструкции и развитии магистральных трубопроводов.

Серьезным пробелом в правовой базе остается отсутствие генеральной схемы развития трубопроводного транспорта. Как на-

помнил президент Союза нефтегазопромышленников Геннадий Шмаль, Минэнерго уже два года как должно было разработать генсхему, а ее так и нет.

Причем, как показывает прошлый опыт, генсхема, если она становится руководством к действию, способна дать мощный импульс развитию. Член правления Ассоциации нефтепереработчиков и нефтехимиков Талгат Хураштин напомнил, что во времена СССР всего за пять лет после утверждения генсхемы развития продуктопроводного транспорта удалось удвоить протяженность нефтепродуктопроводов.

Сегодня же система трубопроводов для транспортировки нефтепродуктов развивается крайне медленно. В то же время бурное строительство нефте- и газопроводов в отсутствие единой стратегии несет большие риски нерационального расходования инвестиционных ресурсов и неадекватности создаваемой системы потребностям отрасли и экономики страны.

Впрочем, участники круглого стола предпочли сосредоточиться на текущих вопросах законотворческой работы.

Трубопроводный техрегламент

Есть шанс, что до конца года Госдума РФ примет ФЗ «Технический регламент о безопасности магистральных трубопроводов для транспортировки жидких и газообразных углеводородов». Важно, чтобы эти ожидания оправдались. В противном случае, законом, принятым весной в первом чтении, придется заниматься уже новому составу депутатов, а это неминуемо затян timer сроки принятия документа.

В настоящее время на территории РФ эксплуатируется 225 тыс. км магистральных трубопроводов, в том числе 161 тыс. км газопроводов, 48,5 тыс. км нефтепроводов и 15,5 тыс. км нефтепродуктопроводов. По ним перекачивается 95% всего добываемого в нашей стране углеводородного сырья, значительная доля продукции нефти- и газопереработки.

Между тем, объекты трубопроводной системы несут высокие риски аварий и чрезвычайных ситуаций. При этом существенным недостатком регулирования является отсутствие законодательных актов прямого действия, направленных на обеспечение безопасности транспортировки жидких и газообразных углеводородов. Сейчас эта сфера регламентируется более чем 80 ведомственными документами Ростехнадзора, Минрегиона и Минэнерго России.

Сложившаяся система не только чрезвычайно запутана и громоздка, но зачастую избыточна в формировании всевозможных обязательных требований и ограничений. Они создают для предприятий жесткий административный и экономический пресс и сдерживают приток инвестиций.

Ныне усилия направлены на перенос регулирования на уровень технических регламентов, которыми устанавливаются лишь минимально необходимые требования безопасности. Подготовленный Минэнерго РФ проект техрегламента по трубопроводам призван повысить их безопасность, а также дать импульс развитию отечественной системы стандартов, гармонизированных с международными стандартами.

Законопроект устанавливает требования к магистральным трубопроводам на всех этапах их жизненного цикла как к единому производственно-технологическому комплексу, определяет алгоритм оценки соответствия утвержденным государством требованиям.

Техрегламент установит границы охранных зон вокруг объектов магистрального трубопровода в целях обеспечения безопасности. Он же определит минимально допустимые расстояния до объектов, обеспечивающие их защищенность от взрывов и пожаров.

Действующее земельное законодательство регламентирует порядок установления границ охранных зон только в отношении объектов системы газоснабжения. Теперь речь идет о распро-



странении соответствующих норм также и на нефте- и продуктопроводы.

Сенаторы предлагают реанимировать завалявшийся в нижней палате парламента законопроект о магистральном трубопроводном транспорте

Проект техрегламента устанавливает базовые принципы проектирования, строительства и эксплуатации объектов трубопро-

Минэнерго уже два года как должно было разработать генеральную схему развития трубопроводного транспорта, а ее так и нет

водной системы. В частности, он жестко оговаривает, что линейная часть магистральных трубопроводов должна находиться под землей. Прокладка трубопрово-

Бурное строительство нефте- и газопроводов в отсутствие единой стратегии несет большие риски неадекватности создаваемой системы потребностям отрасли и экономики страны

дов на опорах или насыпях возможна только в особых природных условиях.

Техрегламент устанавливает требования к организации работ на этапах проектирования, строительства, эксплуатации, реконструкции, капитального ремонта и ликвидации магистральных тру-

Есть шанс, что до конца года Госдума РФ примет ФЗ «Технический регламент о безопасности магистральных трубопроводов для транспортировки жидких и газообразных углеводородов»

бопроводов, регламентирует особенности прокладки линейных нефтепроводов при пересечении с различными преградами...

В то же время предполагается, что требования техрегламента не будут распространяться на промысловые и межпромысловые трубопроводы, сети газораспре-

Подготовленный Минэнерго РФ проект техрегламента по трубопроводам призван повысить их безопасность, а также дать импульс развитию отечественной системы стандартов, гармонизированных с международными стандартами

деления и газопотребления. Кроме того, в большинстве случаев нормы закона не будут распространяться на трубопроводы, введенные в эксплуатацию или спроектированные до вступления техрегламента в силу, что серьез-

«Газпрому» приходится решать проблемы безопасности за свой счет: попытки решать вопросы в судебном порядке пока не особенно успешны для газового гиганта

но ограничивает сферу применения закона.

Правда, требования в отношении охранных зон будут применяться без исключений. А реконструкция действующих трубопроводов должна будет проводиться все же с учетом требований техрегламента.

НЕСТЫКОВКИ НА РЕЛЬСАХ

Хотя основные поставки нефти осуществляются по трубам, железнодорожный транспорт все же играет заметную роль в транспортировке продукции нефтяных компаний страны. По словам вице-президента РЖД Сергея Епифанцева, доля только нефтяных грузов в общем объеме железнодорожных перевозок составляет около 20%. Причем, за прошлый год объемы транспортировки нефтеналивных грузов выросли на 12%.

Одним из очевидных преимуществ транспортировки нефти и нефтепродуктов в железнодорожных цистернах является чистота доставки груза — в дороге не смешиваются грузы разного химического состава, что особенно привлекательно для собственников нефти высокого качества.

В последнее время РЖД активно пытается привлечь инвестиционные ресурсы грузовладельцев для реализации проектов примыкания путей необщего пользования к железнодорожным магистралям. В числе потенциальных партнеров рассматриваются и нефтяники. Однако серьезным препятствием стали пробелы в правовой базе.

В этой связи РЖД считает необходимым издать специальный правительственный акт, регламентирующий вопросы заключения договоров на осуществление примыкания.

С.Епифанцев ссылается на то, что практика нормативного регулирования заключения договоров на присоединение уже наработана в газотранспортной и энергетической отраслях. Для них правительством установлены четкие правила присоединения и, самое главное — порядок выдачи технических условий, разграничение финансовой ответственности сторон. Этот опыт нужно применить и на железной дороге.

Предполагается, что спешки с введением в действие нового техрегламента по безопасности магистральных трубопроводов не будет. Он вступит в силу по истечении года после опубликования соответствующего закона. То есть реальным регулятором этот документ станет не раньше конца 2012-го — начала 2013 года.

Территориальные претензии

По словам члена правления ОАО «Газпром» Олега Аксютин, требования, входящие в сферу компетенции будущего техрегламента, крайне актуальны. По состоянию на начало года в «Газпроме» зафиксировано 770 случаев нарушений охранных зон и минимально допустимых расстояний до объектов ЕСГ. В общей сложности здесь находится без малого 21,2 тыс. объектов самого разного назначения, не имеющих никакого отношения к газовой отрасли.

Такие нарушения становятся возможными по вине муници-

пальных и местных органов самоуправления, которые выдают разрешения на строительство или меняют границы своих территорий. Так, в Санкт-Петербурге в результате изменения границ муниципального образования в городской черте оказалось 130 км магистральных газопроводов и 9 газораспределительных станций...

Такое поведение местных властей вынуждает «Газпром» выносить свои объекты за пределы обновленных границ населенных пунктов. Попытки решать вопросы в судебном порядке пока не особенно успешны для газового гиганта, приходится решать проблемы безопасности за свой счет.

Как следствие, «Газпром» вынужден отвлекать значительные суммы, которые предназначались на реконструкцию действующих газопроводов и программы газификации. Так, вывод компрессорной станции и сопутствующих объектов за черту Великого Новгорода обойдется «Газпрому» примерно в 2,6 млрд рублей.

Уязвимость позиций «Газпрома» О.Аксютин связывает со слабостью нормативной базы. Правовой статус существующих документов недостаточен для регулирования территориальных правоотношений. В ходе круглого стола представитель «Газпрома» пытался убедить сенаторов в необходимости дополнить административный и уголовный кодексы карательными мерами в отношении нарушителей неприкосновенности охранных зон магистральных трубопроводов. Такое предложение представляется логичным.

Ведь в свое время техрегламент по трубопроводам было решено утверждать не правительственным постановлением, а федеральным законом именно потому, что к нарушителям требований закона может применяться уголовная ответственность, а несоблюдение указаний, содержащихся в правительственном постановлении, преступлением не является.

Революция в умах

В систему правовой поддержки развития транспортной инфраструктуры нефтегазовой отрасли вне сомнений входит и третий антимонопольный пакет — законодательная инициатива ФАС, которая после долгих споров все же получила одобрение правительства и, вероятно, будет рассмотрена в ходе осенней парламентской сессии.

Как подчеркнул зам. руководителя ФАС Анатолий Голомолзин, в пакет включены предложения, связанные как с недискриминационным доступом к услугам естественных монополий, так и к услугам, связанным с использованием инфраструктуры. Соответствующие правила законопроект предлагает устанавливать правительственными документами.

Помимо этого, в рамках реализации программы развития конкуренции ФАС предлагает ряд поправок в закон о естественных

монополиях. В частности, речь идет об уточнении понятия «субъект естественной монополии» и о формировании долгосрочных тарифов на услуги естественных монополий, в том числе на трубопроводном транспорте.

Предлагается ввести в закон специальную статью по вопросам

РЖД активно пытается привлечь инвестиционные ресурсы грузовладельцев для реализации проектов примыкания путей к железнодорожным магистралям. Однако мешают пробелы в правовой базе

принятия долгосрочных инвестиционных решений, направленных на развитие и модернизацию инфраструктуры, а также на обеспечение доступности услуг естественных монополий.

Как известно, сейчас на трубопроводном транспорте тарифные

Насосы • Арматура • Системные решения



ООО «КСБ» – Ваш надежный партнер

Систематизированные знания и опыт позволяют нам предлагать предприятиям нефтеперерабатывающей промышленности насосное оборудование и трубопроводную арматуру высочайшей износостойкости. Комплексная программа обеспечения качества гарантирует соответствие самым высоким требованиям к материалам и инженерным решениям.

ООО «КСБ» • Москва, 123022, ул. 2-ая Звенигородская, д. 13, стр. 15. Тел.: (495) 980-1176, факс: (495) 980-1169
Москва • Санкт-Петербург • Новосибирск • Екатеринбург • Ростов-на-Дону • Красноярск • Казань •
Самара • Иркутск • Хабаровск • Минск
www.ksb.ru • info@ksb.ru



решения принимаются, как правило, на год, в отдельных случаях — на три года, в порядке большого исключения — на пять лет. Очевидно, что для долгосрочных проектов этого недостаточно, давно уже назрела необходимость всемирного перехода на долгосрочные тарифы.

Откликаясь на эти запросы, ФАС предлагает при принятии

печить в целом эффективное развитие.

Кроме того, необходимо обеспечить скоординированность развития инфраструктуры естественных монополий и производственных объектов в сопряженных сферах. Скажем, правительство формирует и утверждает генсхемы развития в газовой сфере, нефтяной сфере. Но каким образом формируются и готовятся предложения и каким образом учитываются предложения по различным объектам?

Скажем, есть предложения по независимым НПЗ, есть предложения по развитию каких-то потребляющих сфер. Каким образом их учесть в рамках разработки долгосрочных программ? Сейчас отдельные документы регламентируют эти вопросы, но пока системного закрепления в законодательном акте нет.

ФАС предлагает законодательно закрепить взаимные обязательства сторон между органами власти, субъектами естественных монополий и инвесторами по параметрам, которые учитываются при установлении долгосрочных тарифов. Предполагается, что соответствующие обязательства должны быть закреплены в рамках регуляторного контракта.

Также предлагается закрепить полномочия правительства в части зависимости цен от исполнения ранее согласованных параметров экологической эффективности, надежности и качества. Не соблюдены соответствующие параметры, значит, необходимо вносить поправки и в обязательства потребителя услуг. Если потребитель не получает услуги обещанного уровня, то он не должен переплачивать за такого рода услуги, говорит А.Голомолзин. Нужно признать, это революционные перемены в психологии взаимоотношений монополистов с клиентами.

Священная корова

За последнее время ФАС добилась заметного прогресса в раскрытии информации трубопроводными монополиями. Недавно и «Газпром», и «Транснефть» опубликовали сообщения

по тарифам и стоимости строительства новых магистралей.

Между тем, остается непрозрачной деятельность регулятора: зачастую неизвестно, когда и с чьим участием будут приниматься решения по тарифам. ФАС считает, что процедуры принятия тарифных решений должны проходить с участием пользователей услуг естественных монополий. Соответствующие предложения также вносятся в проект закона.

В марте правительственным постановлением были утверждены правила недискриминационного доступа к магистральным трубопроводным системам транспортировки нефти и нефтепродуктов. В частности, установлен приоритет поставок на внутренний рынок, конкретизированы параметры оказания услуг, составления графиков, стандартов раскрытия информации и т.д.

Между тем, и в отсутствие этих правил нефтяники не испытывали большого дискомфорта в общении с «Транснефтью». Значительно больше проблем у них с «Газпромом», контролирующим вход в российскую газотранспортную систему.

Уверенности, что тема недискриминационного доступа к магистральным газопроводам будет закрыта в обозримом будущем, по-прежнему, нет. Межведомственных разногласий по этому документу практически не осталось, но «Газпром» все еще сопротивляется, выторговывает для себя привилегии.

Встречные предложения ФАС направлены на расширение сфер недискриминационного доступа. На обсуждение внесен вопрос целесообразности доступа независимых организаций не только к газопроводам, но и к газохранилищам, чтобы они тоже имели возможность участвовать в покрытии сезонной неравномерности потребления газа на территории страны.

Постановка вопроса, конечно, справедливая. Однако решительное слово должно сказать политическое руководство страны. А «Газпром» для него все еще так и остается «священной коровой». 

ФАС предлагает ряд поправок в закон о естественных монополиях.

В частности, речь идет о формировании долгосрочных тарифов на услуги естественных монополий, в том числе на трубопроводном транспорте

долгосрочных тарифных решений учитывать обоснованные показатели экономической эффективности инвестиционных проектов. При этом каждая инвестиционная программа субъекта естественной монополии должна быть разбита на соответствующие инвестиционные проекты, детально проработана и ранжирована по эффективности.

В рамках совершенствования законодательства, ФАС ставит во-

Уверенности, что тема недискриминационного доступа к магистральным газопроводам будет закрыта в обозримом будущем, по-прежнему, нет. «Газпром» все еще остается «священной коровой»

прос о необходимости скоординированного развития различных инфраструктурных объектов естественных монополий. Один из примеров, близкий нефтяникам, — взаимодействие трубопроводной и железнодорожной транспортных систем.

Проблема синхронизации актуальна и при обеспечении развития магистральной и распределительной систем. Можно построить магистральную инфраструктуру, но отстать с распределительной — и наоборот. А это, подчеркивает А.Голомолзин, в конечном итоге узкое место, которое не позволит обес-



**БЛОЧНО-МОДУЛЬНОЕ
И ЕМКОСТНОЕ ОБОРУДОВАНИЕ
ДЛЯ ОБУСТРОЙСТВА НЕФТЯНЫХ
И ГАЗОВЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ**

- ОБОРУДОВАНИЕ ДЛЯ СИСТЕМ ППД
- АВТОМАТИЗИРОВАННЫЕ ГРУППОВЫЕ ЗАМЕРНЫЕ УСТАНОВКИ
- НАСОСНЫЕ СТАНЦИИ ДЛЯ РАЗЛИЧНЫХ СРЕД
- ОБОРУДОВАНИЕ ДЛЯ ПОДГОТОВКИ НЕФТИ, ПОПУТНОГО И ПРИРОДНОГО ГАЗА, ВОДЫ
- ОБОРУДОВАНИЕ ПРОТИВОПОЖАРНОГО НАЗНАЧЕНИЯ
- АДМИНИСТРАТИВНО-БЫТОВЫЕ И ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЕ БЛОКИ

**ОАО «Нефтемаш» переименовано
в ОАО «ГМС Нефтемаш» с 26 августа 2010 г.**

Россия, 625003, г. Тюмень, ул. Военная, 44
приемная: тел. (3452) 43-01-03
отдел маркетинга: тел./факс (3452) 42-06-22, 43-22-39
отдел сбыта: тел. (3452) 43-99-10, факс (3452)43-22-13
e-mail: girs@neftemashmn.ru
www.hms-neftemash.ru www.grouphms.ru

