Международные процессы, Том 15, № 1, сс. 169–175
DOI 10.17994/IT.2017.15.1.48.13

РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСГРАНИЧНЫХ ТРУБОПРОВОДОВ
ОПЫТ СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ

ИГБАЛ ГУЛИЕВ
ОЛЕГ ПИЧКОВ
МГИМО МИД России, Москва, Россия

Резюме

В статье исследуются взаимосвязи развития торговых отношений, международного регулирования международной торговли и эволюции трубопроводного транспорта. Рассматриваются сотрудничество США и Канады в сфере трансграничных поставок нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом, а также вопросы стандартизации, которые непосредственно связаны с его функционированием.

Основной фокус сделан на практике развития и расширения сотрудничества в Северной Америке, которой свойственно активное взаимодействие органов исполнительной власти, выраженное в международных правовых актах как юридически обязывающего, так и необязательного характера. В системе ВТО проводится разграничение между двумя терминами: «стандарт», соблюдение которого является добровольным, и «технический регламент», включающий требования, соблюдение которых для компаний обязательно. Соглашение по техническим барьерам в торговле признает за странами право устанавливать технические регламенты, включая требования к маркировке и упаковке товаров, которые должны базироваться на научно обоснованных данных. Аналогичные правила относятся и к процессам определения соответствия стандартам – сертификации.

Использование международных стандартов представляется перспективным направлением развития национальных систем стандартизации, однако необходимость регуляторных органов приводить стандартизацию в соответствие с региональными и международными стандартами порождает ряд специфических проблем.

Ключевые слова:

трансграничная торговля; трубопроводный транспорт; стандартизация; ВТО; США; Канада.

Трансграничные поставки нефти и нефтепродуктов трубопроводным транспортом – достаточно новый объект научного интереса [Виноградов 2006; Вылегжанин 2015; Гудков 2008; Parekh 2013; Tubb 2015], при том что такая транспортировка на практике осуществляется довольно давно. Настоящая работа исследует взаимосвязи различных элементов межгосударственного сотрудничества и развития трансграничной трубопроводной транспортировки. В статье обсуждаются вопросы организации правового режима трансграничной трубопроводной транспортировки, сотрудничества исполнительных регулирующих органов; международной торговли и её влияния на

Для связи с автором / Corresponding author:
Email: guliyev@miep-mgimo.ru

Таблица 1
Основные трубопроводные системы Северной Америки

Нефтепроводная система «Keystone»	Протяженность – 4108 км Компания – TransCanada Corporation Мощность – 590 000 барр./д.
All American Pipeline	Протяженность – 6100 км Компания – Plains All American Pipeline L.P. Оператор – Plains Midstream Canada и Plains All American Pipeline L.P. Мощность – 53 000 барр./д.
Cochin	Протяженность – 3100 км Компания – Kinder Morgan Мощность – 95 000 барр./д.

Источник: Официальные сайты Kinder Morgan, All American Pipelines LLC, TransCanada.

трансграничную трубопроводную транспортировку. Значительное внимание привлечено к проблеме стандартизации, применимой к трансграничным трубопроводам. Опыт США и Канады представляет в этом отношении повышенный интерес, поскольку связан с кооперацией двух развитых стран, тесно сотрудничающих в экономической и политической сферах. В результате им удалось сформировать эффективную систему урегулирования сохраняющихся различий в стандартах и практиках.

Нефтепроводы, пересекающие границу Канады и США, подпадают под национальное регулирование двух стран, а компании, осуществляющие их строительство и эксплуатацию, обязаны обеспечивать соответствие различающимся техническим стандартам. Эти различия заключаются в подходе к техническому регулированию, а также, естественно, в самих технических требованиях. Страны устанавливают свои обязательные критерии для трубопроводных систем: например, пределы допустимого давления трубопровода. В некоторых странах существует иерархическая система нормативно-правовых актов (НПА), в других странах действуют разрозненные законы, регулирующие отдельные аспекты трубопроводного транспорта.

Список основных трубопроводных систем Северной Америки представлен в Табл. 1.

1

Основным двусторонним документом, регулирующим деятельность трансграничных трубопроводов, остается соглашение, подписанное соседними североамериканскими государствами еще в октябре 1977 г.[1] В соответствии с ним к транзитным трубопроводам в рамках, соответствующих юрисдикции, применяются национальные требования и правила. В то же время режим, который накладывается надзорным органом, не должен постоянно меняться (критерий стабильности). Другими словами, надзорный орган не имеет права издавать новое постановление, которое в корне меняет тот или иной процесс (например, ведение отчётности).

Вашингтон и Оттава предпринимают усилия, направленные на гармонизацию регулирования в отношении нефтепроводов, не только в двустороннем формате, но и в рамках НАФТА. В частности, в сентябре 2003 г. было подписано трехстороннее соглашение между Национальным советом по энергетике Канады (National Energy Board, NEB), Федеральной комиссией по регулированию энергетики Соединенных Штатов (Federal Energy Regulatory Commission, FERC) и мексиканской Комиссией по регулированию энергетики (Comisión Reguladora de Energía, CRE)[2]. В соответствии с ним национальные агентства договорились об обмене на регулярной основе информацией о подходах к правовому регулированию отношений в сфере энергетики, а также о сотрудничестве, нацеленном на устранение различий в своих практиках. Для реализации достигнутых договоренностей регулярно проводятся встречи.

[1] Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Canada Concerning Transit Pipelines, 28 January 1977. URL: http://www.arlis.org/docs/vol1/AlaskaGas/Legal/Legal_US_1977_AgreementBetweenUSA_Canada.pdf

В ходе одной из них в мае 2004 г. канадский и американский регуляторы подписали двусторонний Меморандум о взаимопонимании, направленный на углубление координации в работе по гармонизации подходов к регулированию трансграничных трубопроводов[3]. Основная задача документа состоит в углублении сотрудничества между двумя комиссиями. Тем не менее документы такого рода носят необязательный характер и направлены скорее на совершенствование механизмов взаимодействия Комиссий в рамках распределения компетенции и трансграничного сотрудничества. Кроме того, в 2005 г. было подписано соглашение между Национальным советом по энергетике Канады и Управлением по безопасности трубопроводов и опасным материалам Министерства транспорта США, в соответствии с которым стороны договорились о сотрудничестве, направленном на повышение безопасности трубопроводов в двух странах. В его рамках предусмотрены такие меры, как обмен персоналом, инициативы по совместному обучению, консультации по вопросам государственного регулирования[4].

4 февраля 2011 г. премьер-министр Канады Стивен Харпер и президент США Барак Обама объявили о создании канадско-американского Совета по сотрудничеству в области регулирования (Regulatory Cooperation Council), деятельность которого направлена на упразднение излишних требований к компаниям и гармонизацию стандартов Канады и США, так как для совершения торговли между странами необходимо унифицировать требования надзорных органов, которые в том числе находят свое отражение в стандартах[5]. В подписанном 7 декабря 2011 г. Плане совместных действий отмечается: *«Несмотря на то что каждое государство самостоятельно разрабатывает собственные стандарты и при том, что имеются достаточные основания для разногласий между США и Канадой, тем не менее, насколько это возможно, необходимо сконцентрировать усилия на гармонизации»*[6].

Канада и США взаимодействуют по вопросам стандартизации посредством сотрудничества Совета по стандартизации Канады (Standards Council of Canada, SCC) и Американского национального института стандартов (American National Standards Institute, ANSI), первостепенная задача которых – углубить двустороннее сотрудничество по вопросам стандартизации как в государственном, так и в частном секторе[7].

Совет по стандартизации Канады – федеральная коронная корпорация (crown corporation), учрежденная парламентским актом 1970 г. с целью благоприятствовать добровольной стандартизации в Канаде. Она не зависит от правительства в проведении своей политики и осуществлении действий, однако частично финансируется за счет бюджетных ассигнований[8]. При этом Совет отчитывается перед Парламентом через Министра промышленности[9]. Он активно участвует в международной деятельности по стандар-

[2] Официальный сайт NEB: https://www.neb-one.gc.ca/bts/whwr/cprtn-eng.html

[3] Memorandum of Understanding between NEB and FERC 2003. URL: https://www.ferc.gov/industries/gas/gen-info/mou.pdf

[4] Agreement between PHMSA and NEB 2005. URL: https://phmsa.dot.gov/staticfiles/PHMSA/DownloadableFiles/PHMSA-NEB_Arrangement.pdf

[5] Barack Obama Executive Order Promoting International Regulatory Cooperation.URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/01/executive-order-promoting-international-regulatory-cooperation

[6] Joint Action Plan, United States – Canada Regulatory Cooperation Council, http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/us-canada_rcc_joint_action_plan3.pdf

[7] Canada's Economic Action Plan, http://actionplan.gc.ca/en/page/rcc-ccr/standards-council-canada

[8] ISO Members: The Standards Council of Canada. URL: http://www.iso.org/iso/ru/about/iso_members/iso_member_body.htm?member_id=1619

[9] Пугачёв С.В., Заместитель Руководителя Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии: «России необходим закон о стандартизации. Международный опыт. Взаимодействие госорганов с национальными системами стандартизации», http://www.aae-press.ru/j0050/art002.htm

тизации и представляет интересы страны в Международной организации по стандартизации, а также в ряде других институтов по аккредитации и сертификации (Международный форум по аккредитации, Международная организация по аккредитации лабораторий, Американская организация по сотрудничеству в сфере аккредитации).

Американский национальный институт стандартов представляет собой объединение промышленных и деловых групп США, занимающихся с 1918 г. разработкой коммуникационных и торговых стандартов. Как и канадский аналог, она участвует в деятельности международных организаций по разработке международных стандартов.

2

Одним из общих подходов организаций по стандартизации США и Канады выступает требование к формированию национальных стандартов на основе открытого, прозрачного и инклюзивного процесса, соответствующего принципам, указанным в Соглашении по техническим барьерам в торговле ВТО (World Trade Organization Agreement on Technical Barriers to Trade) – ключевом документе, призванном содействовать гармонизации стандартов и созданию режимов оценки соответствия в масштабах всей торговой системы[10].

В круг его ведения входят технические регламенты, стандарты и правила сертификации. Соглашение требует, чтобы все эти меры разрабатывались, формулировались и применялись в той форме, в какой они не будут создавать ограничения международной торговле. Другое ключевое требование – гласность при их введении и применении. В этой связи каждая страна-подписант должна была учредить информационные центры, распространяющие сведения в отношении мер, подпадающих под регулирование Соглашения по техническим барьерам в торговле.

Государства–участники соглашения, «признавая важный вклад, который могут внести международные стандарты и системы оценки соответствия благодаря повышению эффективности производства и содействия ведению международной торговли» и «желая поэтому поощрять разработку таких международных стандартов и систем оценки соответствия», побуждают правительственные органы использовать международные стандарты как основу для своих процедур оценки соответствия и национальной стандартизации, заключать соглашения о взаимном признании процессов сертификации и самих сертификатов[11]. Кроме того, документ требует от участников использования национального режима в отношении регулируемых мер, чтобы процедуры определения соответствия стандартам не ставили иностранных поставщиков в худшее положение по сравнению с национальными компаниями и не были для них более дорогостоящими.

В системе ВТО проводится разграничение между двумя терминами: «стандарт», соблюдение которого является добровольным, и «технический регламент», включающий в себя требования, соблюдение которых для компаний обязательно. Соглашение по техническим барьерам в торговле признает за странами право устанавливать технические регламенты, включая требования к маркировке и упаковке товаров, которые должны базироваться на научно обоснованных данных. Аналогичные правила относятся и к процессам определения соответствия стандартам – сертификации. Помимо этого, документ закрепляет, что «члены обеспечивают, чтобы их центральные правительственные органы по стандартизации признавали и соблюдали Кодекс добросовестной практики применительно к разработке, принятию и применению стандартов»[12]. Соглашение по техническим барьерам напрямую не регу-

[10] Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле от 15.04.1994. URL: https://www.wto.org/ENGLISH/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

[11] Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле от 15.04.1994. URL: https://www.wto.org/ENGLISH/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf

[12] Соглашение ВТО по техническим барьерам в торговле от 15.04.1994, статья 4, пункт 1.

лирует трубопроводный транспорт, но трубопроводная транспортировка фактически является одним из способов торговли. Соответственно соглашение ВТО по техническим барьерам упрощает торговое сотрудничество, что, в свою очередь, способствует развитию трубопроводных систем.

По словам исполнительного директора Совета по стандартизации Канады Питера Кларка, «правительственные органы и органы по аккредитации всего мира приняли близко к сердцу послание, содержащееся в Соглашении по техническим барьерам в торговле ВТО»[13]. Канада и США, являясь государствами-подписантами Соглашения в рамках ВТО, активно содействуют этому процессу. Применяемая ими модель сотрудничества по гармонизации и стандартизации способствует выработке мер и создает возможность для снижения препятствий в торговле[14]. Одним из примеров развития сотрудничества в сфере стандартизации и торговли может служить признание канадских стандартов на территории США.

В последние годы количество ссылок на международные стандарты как в канадской, так и в американской системе регулирования значительно возросло, причем и на федеральном уровне, и на уровне провинций/территорий Канады и штатов США[15]. Регуляторные политики Канады и США на сегодняшний день содержат отсылочные нормы в основном не к внутренним, характерным лишь для канадской и американской систем стандартизации, положениям, а к региональным и международным стандартам.

Активное использование международных стандартов – перспективное направление развития национальных систем стандартизации. Однако необходимость регуляторных государственных органов приводить стандартизацию в соответствие с региональными и международными стандартами порождает ряд специфических задач, таких как обеспечение того, чтобы стандарты, на которые делаются ссылки, были, *во-первых*, актуальными и, *во-вторых*, согласованными между различными юрисдикциями.

Согласно канадскому секретариату Совета по сотрудничеству в области регулирования, для того чтобы способствовать становлению институциональных механизмов гармонизации стандартов и требований сертификации двух стран, необходима дополнительная информация для подсчета текущих затрат канадской стороны, обусловленных расхождением регулирования в электроэнергетическом и трубопроводном секторах[16]. С учетом этого заключения две национальные отраслевые ассоциации – Канадский институт отопительных и водопроводных систем (Canadian Institute of Plumbing and Heating, CIPH) и Федерация электроэнергетики Канады (Electro-Federation Canada, EFC) – предприняли предварительные меры для подсчета текущих затрат. Они выявили, что, хотя двусторонняя торговля превышает 17 млрд долл. США, учитывая, что более 70% продаваемых в Канаде товаров производится в США, лишь около 10% отсылочных стандартов в настоящее время гармонизированы в двустороннем порядке. При этом имеется ряд дублирующих требований к испытаниям и сертификационные требования как между провинциями/территориями Канады, так и между штатами

[13] Питер Кларк: «Стандарты и устойчивое развитие, качество как капиталовложение, бизнес и глобальная конкурентоспособность: вызовы и возможности», http://quality.eup.ru/MATERIALY14/Kachestvo_kak_kapital.htm

[14] The Next Phase of Canada's Economic Action Plan: The Next Phase Of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance. 06.06.2011. URL: http://www.budget.gc.ca/2011/plan/Budget2011-eng.pdf

[15] The Next Phase of Canada's Economic Action Plan: The Next Phase Of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance. 06.06.2011. URL: http://www.budget.gc.ca/2011/plan/Budget2011-eng.pdf

[16] Joint Action Plan for the Canada-United States Regulatory Cooperation Council. URL: https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/transparency/acts-regulations/canada-us-regulatory-cooperation-council/joint-action-plan.html

США. Общие затраты на гармонизацию сертификационных и иных стандартов в трубопроводной и теплоэнергетической отраслях на североамериканском пространстве оцениваются в 3,2–4,5 млрд долл. США в год, причем по меньшей мере 10% этих затрат являются следствием дублирующих друг друга требований[17].

За последние два десятилетия Совет по стандартизации Канады и Американский национальный институт стандартов предприняли ряд усилий, способствовавших углублению взаимодействия по стандартизации между двумя странами. В частности, канадский регулятор при поддержке американских коллег запустил ряд пилотных проектов с целью упростить разработку совместных стандартов в электротехнической, трубопроводной и теплоэнергетической отраслях[18]. В качестве примера можно привести совместный стандарт CSA ANSI NGV 2-2016 – «Транспортные средства на природном газе»[19].

* * *

Трансграничный трубопроводный транспорт фактически входит в структуру торговых отношений Канады и США. В рамках развития сотрудничества обе страны достигли ряда успехов в различных сферах деятельности, а именно:

1) международная торговля: соглашение НАФТА, предполагающее недискриминационный режим как для участников торговых отношений, так и для трубопроводных компаний;

2) сотрудничество надзорных органов на основании Соглашений 1977 г. оптимизирует административные преграды для компаний;

3) недискриминационный правовой режим трубопроводного транспорта[20];

4) сотрудничество в сфере стандартизации, что, в свою очередь, привело к взаимному признанию стандартов (например, стандарты CSA, которые были признаны OSHA), гармонизации и разработке совместных стандартов (например, вышеуказанный стандарт CSA/ANSI).

Североамериканский опыт показывает, что вполне возможно организовать высокоэффективный правовой режим сотрудничества государств, опираясь на структурированное и многоуровневое правовое регулирование, несмотря на отличия правового и политического режимов.

Список литературы

Виноградов С. Международно-правовой режим трансграничных трубопроводов // Московский журнал международного права. 2006. №5. С. 143–150.

Вылегжанин А. Международно-правовые начала управления трансграничными трубопроводами // Право и управление. XXI век. 2015. №3. С. 62–69.

Гудков И.В. Трансграничные трубопроводы: некоторые аспекты правового регулирования // Нефть, газ и право. 2008. №5. С. 49–59.

Parekh E.N. Prices, transportation determine future for Canadian oil and gas // Pipeline and Gas Journal. 2013. 240(10).

Tubb R. Pipeline & gas journal's 2015 worldwide construction report // Pipeline and Gas Journal. 2015. 242(2).

[17] The Next Phase of Canada's Economic Action Plan: The Next Phase Of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance. 06.06.2011. URL: http://www.budget.gc.ca/2011/plan/Budget2011-eng.pdf

[18] The Next Phase of Canada's Economic Action Plan: The Next Phase Of Canada's Economic Action Plan. Tabled in the House of Commons by the Honourable James M. Flaherty, P.C., M.P. Minister of Finance. 06.06.2011. URL: http://www.budget.gc.ca/2011/plan/Budget2011-eng.pdf

[19] CSA ANSI NGV 2-2016. 01.12.2016. URL: https://www.techstreet.com/standards/csa-ansi-ngv-2-2016?product_id=1940143

[20] См. Статью 2 Соглашения о транзитных трубопроводах 1977 г.

COOPERATION BETWEEN UNITED STATES AND CANADA IN REGULATING TRANSBORDER PIPELINES

IGBAL GULIYEV
OLEG PICHKOV
MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

Abstract

The article is devoted to cooperation of the United States and Canada in the field of cross-border oil and oil products transportation via pipelines, as well as standardization that is closely related to their functioning. The study focuses on the relationship between developments in trade relations, international regulation of international trade and development of pipeline transport. As part of the analysis of cooperation between the countries, the main focus is placed on practice of developing and expanding cooperation in North America, which is characterized by active interaction of authorities, expressed in international legal acts, both mandatory and non-binding. In the WTO system, a distinction is made between two terms: "standard", the observance of which is voluntary, and "technical regulations", including the requirement that compliance is mandatory for companies. The Agreement on Technical Barriers to Trade recognizes the right of countries to establish technical regulations, including requirements for labeling and packaging of goods, which should be based on evidence-based data. Similar rules apply to the processes of determining compliance with standards – certification. The use of international standards seems to be a positive trend in the development of national standardization systems, but the need for regulatory bodies to bring standardization in line with regional and international standards generates a number of specific tasks. The record of cooperation between Canada and the United States demonstrates that parties managed to establish highly efficient regulatory regime, built upon multi-level interaction.

Keywords:

cross-border trade; pipeline transport; standardization; WTO; USA; Canada.

References

Gudkov I.V. (2008). Trasgranichnye truboprovody: nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya [Transborder Pipelines: Some Aspects of Legal Regulation]. *Neft', gaz i pravo*. No. 5. P. 49–59.

Parekh E.N. (2013). Prices, transportation determine future for canadian oil and gas. *Pipeline and Gas Journal*. 240(10).

Tubb R. (2015). Pipeline & gas journal's 2015 worldwide construction report. *Pipeline and Gas Journal*. 242(2).

Vinogradov S. (2006). Mezhdunarodno-pravovoj rezhim transgranichnykh truboprovodov [International Legal Regime for Regulation of Transborder Pipelines]. *Moskovskij zhurnal mezhdunarodnogo prava*. No. 5. P. 143–150.

Vylegzhanin A.N. (2015). Mezhdunarodno-pravovye nachala upravleniya transgranichnymi truboprovodami [International Legal Foundations for Transborder Pipelines' Management]. *Pravo i upravlenie. XXI vek*. No. 3. P. 62–69.