

Совершенствование законодательства России о континентальном шельфе

Д.В. Василевская, кандидат юридических наук, заместитель директора ФГУ Центр «СРП – Недра» МПР России

В настоящее время площадь континентального шельфа Российской Федерации составляет 6,2 млн кв. км, при этом около 4 млн кв. км являются перспективными с точки зрения добычи углеводородного сырья. Начальные извлекаемые ресурсы углеводородов на континентальном шельфе Российской Федерации составляют около 100 млрд т в пересчете на нефть, в том числе более 13 млрд т нефти и около 79 трлн куб. м газа. Выявлено более 800 локальных структур, 130 из которых подготовлены к глубокому бурению. Поисковое бурение проводилось на 61 объекте, на 31 из которых открыты нефтяные и газовые месторождения и подсчитаны запасы.

Тем не менее геолого-геофизическая изученность континентального шельфа России остается крайне неоднородной и в целом очень низкой. К настоящему времени здесь выполнено чуть более 1 млн км сейсмических профилей и пробурено 197 глубоких скважин, в основном на дальневосточном шельфе и в Западной Арктике. Для сравнения, в Северном море на перспективной площади около 460 тыс. кв. км плотность сейсмических профилей превышает 4 пог. км/кв. км, а количество скважин достигает почти 5 тыс.

Формируя государственную политику по вопросу освоения континентального шельфа России, надо четко осознавать, что полезные ископаемые, расположенные на акваториях, находящиеся под юрисдикцией Российской Федерации, сегодня являются фактически единственным серьезным резервом углеводородов — своего рода фондом будущих поколений, гарантом энергетической безопасности государства в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Учитывая это, в настоящее время основной целью работ на континентальном шельфе должно являться его геологическое изучение и эксплуатация отдельных месторождений в целях отработки технологий извлечения, строительство необходимой инфраструктуры.

В 2005 г. Министерством природных ресурсов Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами ис-

В статье рассмотрены некоторые вопросы разработки проекта Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации и Комплексного плана действий по ее реализации. Автор вырабатывает механизм предоставления права пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации, дифференцированный в зависимости от степени изученности объекта; рассматривает проблему финансирования изучения недр континентального шельфа, а также некоторые вопросы налогообложения.

полнительной власти была осуществлена разработка программных документов, определяющих приоритеты осуществления государственной политики по вопросу освоения континентального шельфа страны. В целях комплексной, всесторонней проработки всего спектра проблем были созданы рабочие группы по следующим направлениям:

- интенсификация геологического изучения и подготовка ресурсной базы углеводородов континентального шельфа;
- совершенствование законодательства в сфере экономического стимулирования работ по освоению шельфа;
- совершенствование законодательства в сфере изучения и освоения углеводородных ресурсов шельфа и системы государственного управления;
- развитие инфраструктуры нефтегазодобывающей отрасли и технико-технологического обеспечения работ по изучению и освоению углеводородного сырья шельфа России;
- создание комплексной системы безопасности освоения минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа.

Рабочие материалы были обобщены, и на их основе разработан проект Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации и Комплексный план действий по ее реализации.

Действующее законодательство

Большое значение для инвестиционной привлекательности проведения работ на континентальном шельфе имеет гармонизированное правовое поле, учитывающее как интересы государства, так и инвесторов. Состав законодательства, регулирующего правоотношения в сфере поисков, разведки и добычи углеводородов на континентальном шельфе Российской Федерации, достаточно объемен и включает в себя как нормы федерального законодательства, так и международно-правовые акты.

Основной объем норм содержится в Законе Российской Федерации «О недрах».

Кроме того, имеется специальный закон — Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». Однако указанный Закон применим не только к отношениям, связанным с пользо-

ванием недрами акваторий, но и к осуществлению иной хозяйственной деятельности на континентальном шельфе, как то: изучение и использование живых ресурсов, морские научные исследования и др. Проблемам изучения, разведки и разработки минеральных ресурсов в этом Законе посвящена лишь одна глава, включающая в себя три статьи.

Анализ правоприменительной практики свидетельствует, что действующее российское законодательство характеризуется наличием коллизий и пробелов, что позволяет сделать вывод о необходимости его совершенствования.

Основные направления совершенствования законодательства

В Стратегии изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации и Комплексном плане действий по ее реализации предложено несколько основных направлений по совершенствованию действующего законодательства.

1. Администрирование проведения работ

Действующий алгоритм администрирования проведения работ сложен и малоэффективен. В связи с этим, на нынешнем этапе возможным вариантом совершенствования этого механизма, не требующим коренной ломки сложившейся системы, может стать принцип «одного окна». Участие национальной компании в деятельности по освоению континентального шельфа — вопрос, вызывающий острые дискуссии.

При подготовке проекта стратегии обсуждались положительные и отрицательные моменты построения системы государственного управления работами через национальную компанию.

Основным положительным моментом в случае создания в Российской Федерации национальной нефтяной компании или наделения соответствующими полномочиями уже существующего юридического лица является вопрос сохранения иммунитета государства при возникновении судебных споров между хозяйствующими субъектами. Споры такого рода будут решаться между компанией и пользователем недр (консорциумом); компания же будет отвечать лишь своим имуществом, а не казной государства.

Отрицательные моменты можно сгруппировать по следующим основаниям. Во-первых, это кардинальная ломка всей сложившейся системы администрирования и правового регулирования и соответственно необходимость внесения серьезных поправок в действующее законодательство. Во-вторых, это создание и наделение значительными финансовыми ресурсами юридического лица, не могущего на равных конкурировать с другими хозяйствующими субъектами; и соответственно возникает вопрос эффективного использования бюджетных средств, практической реализации вопросов конкуренции на рынке.

Таким образом, к настоящему моменту *мы не пришли к однозначному выводу о том, что в Российской Федерации действительно необходимо создать национальную нефтяную компанию.*

В настоящее время Россия, как представляется, реально не ощутила необходимости в наличии такого элемента системы государственного управления, как национальная компания в том числе и потому, что делает лишь первые серьезные системные шаги по освоению континентального шельфа. Возможно, в будущем мы придем к пониманию необходимости создания в России национальной нефтяной компании.

2. Предоставление права пользования участками недр и требования к субъектному составу участников

Как показывает зарубежная практика, порядок предоставления права пользования участками недр континентального шельфа является более субъективным, нежели права пользования участками недр на суше. Применение механизма стандартных аукционов заменяется на конкурсный порядок либо на проведение конкурсов с аукционным окончанием.

По нашему мнению, зарубежный опыт в этой сфере следует применить и в российской практике, законодательно закрепив конкурсный порядок предоставления права пользования участками недр. При этом конкурсные условия будут определять минимально приемлемые для государства финансово-экономические, технико-технологические и экологические требования.

Анализ различных механизмов — предоставление права пользования недрами по заявкам недропользователей (без проведения конкурса или аукциона), по итогам конкурсов, по итогам двухступен-

чатых аукционов — позволил нам предложить следующую *механизм предоставления права пользования участками недр континентального шельфа, дифференцированный в зависимости от степени изученности объекта:*

1) для участков недр, характеризующихся низкой изученностью:

проведение конкурсов, участниками которых могут являться как российские, так и иностранные юридические лица;

ограничение иностранного участия может распространяться на участки недр, применительно к которым интересы обороны и безопасности страны не допускают проведения работ иностранными юридическими лицами. Указанные ограничения определяются на стадии формирования перечней объектов, предоставляемых в пользование;

предлагается на первом этапе осуществлять квалификационный отбор, при котором заявки претендентов будут оцениваться по таким критериям, как объем годовой добычи углеводородных ресурсов за последние 5 лет, объем инвестиций в изучение и освоение недр в Российской Федерации за последние 5 лет;

далее, после прохождения квалификационного отбора, будет сформирован список претендентов для участия в конкурсе. Конкурсные предложения заявителей будут оцениваться по объему инвестиций в изучение объекта, объемам привлечения российских подрядчиков и иным факторам, указанным в условиях конкурса;

2) для месторождений полезных ископаемых:

предоставление права пользования участками недр через квалификационный отбор с последующим проведением конкурса. Для стратегических месторождений полезных ископаемых предлагается ограничивать возможность участия иностранного капитала до 50 %.

на стадии квалификационного отбора предлагается определить круг потенциальных участников конкурса по следующим критериям:

- наличие опыта освоения месторождений полезных ископаемых на шельфе, в том числе, в регионах со сходными природно-климатическими условиями;

- объем годовой добычи углеводородных ресурсов за последние 5 лет;
- объем инвестиций в изучение и освоение недр в России за последние 5 лет;
- данные о финансовом положении юридического лица;

после прохождения квалификационного отбора участники разрабатывают свои предложения по освоению объекта, по технико-технологическим параметрам (виды и объемы геологоразведочных работ, предполагаемые схемы разведки и разработки месторождения, значения КИН, сроки выхода на проектную мощность, объемы строительства объектов инфраструктуры) и финансово-экономическим параметрам (объемы инвестиций в изучение и разработку объекта, объемы привлечения российских подрядчиков, объемы поступлений финансовых средств в бюджеты).

Конкурсная комиссия должна оценить предложения заявителей и выявить победителя.

По нашему мнению, предлагаемый механизм позволит привлекать к освоению шельфовых объектов компании, имеющие для этого необходимый опыт и ресурсы.

Наиболее дискуссионным аспектом предлагаемого механизма является обязательность вложения существенного объема инвестиций в геологическое изучение недр в Российской Федерации на протяжении нескольких лет как одного из основных критериев для прохождения квалификационного отбора. Однако этим хотелось бы подчеркнуть, что ввиду большой уязвимости акваторий, сложности и капиталоемкости их освоения в качестве пользователей недр мы хотим видеть компании, долго и успешно работающие в России.

3. Минимизация вредного воздействия хозяйственной деятельности

Значимым моментом при проведении хозяйственной деятельности, связанной с использованием недр, является минимизация вредного воздействия хозяйственной деятельности на легко уязвимые акватории арктических и дальневосточных морей. Последние характеризуются низким уровнем интенсивности естественной биологической очистки, что в случае аварийных разливов нефти может привести к длительному загрязнению мор-

ской воды, донных отложений и нижних слоев атмосферы.

Учитывая хрупкость экосистем морей, большие сроки восстановления их природного равновесия, а также возможные финансовые затраты на минимизацию последствий аварий, необходимо предусмотреть обязательное страхование деятельности, связанной с использованием участками недр континентального шельфа.

Учитывая также требования Федерального закона «О техническом регулировании», необходимо интенсифицировать подготовку технических регламентов проведения работ, связанных с использованием участками недр на континентальном шельфе. В них следует обратить особое внимание на экологические и природоохранные требования (сбросы буровых растворов, возможность или невозможность осуществления отдельных видов деятельности в местах обитания рыб и животных и т.д.).

4. Финансирование работ по геологическому изучению недр континентального шельфа

Одним из концептуальных моментов является четкое определение принципов финансирования работ по геологическому изучению недр шельфа. Следует определить, на каких акваториях будут осуществляться работы по геологическому изучению за счет средств федерального бюджета. По нашему мнению, бюджетное финансирование должно быть направлено на изучение прежде всего спорных, пограничных территорий, высокоперспективных зон, а также зон, на которые для целей обеспечения обороны и безопасности страны могут быть допущены только государственные предприятия.

Сегодня очевидно, что исключительно бюджетными средствами осуществлять геологическое изучение на континентальном шельфе нереально. Мы должны законодательно закрепить принципы вложения негосударственных средств в геологическое изучение недр континентального шельфа Российской Федерации. Для этого может быть использовано несколько способов.

Первый способ — это создание правового механизма функционирования рынка геологической информации (естественно, такой рынок возможен применительно к информации, не отнесенной к категории ограниченного доступа). Специализированным геофизическим компаниям следует предо-

ставить право продажи информации, получаемой в результате проведения на шельфе. Это право не должно отменять обязательную сдачу полученной информации в государственные фонды.

Второй способ — это увеличение срока пользования участками недр шельфа для целей проведения геологического изучения до 7–10 лет, поскольку очевидно, что проведение работ на шельфе ввиду их значительно более высокой капиталоемкости, ледовой обстановки на акваториях северных и дальневосточных морей, сложных технологий требует более длительных сроков, нежели на суше.

Третий способ — это четкое закрепление права на безаукционное предоставление участков недр при установлении факта открытия месторождения и грамотная, прозрачная реализация указанного права.

Представляется, что эти три способа будут стимулировать вложение негосударственных инвестиций в геологическое изучение недр, что позволит осуществить значительный прирост ресурсного потенциала континентального шельфа России.

5. Применение специальных налоговых режимов

Применение специальных налоговых режимов является одним из элементов, могущих повысить конкурентоспособность российского континентального шельфа. В настоящее время специальным налоговым режимом в сфере недропользования является механизм соглашений о разделе продукции. Однако процедура заключения таких соглашений крайне сложна и бюрократизирована.

Предлагается внести в Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» изменения и дополнения, упрощающие процедуру заключения и исполнения таких соглашений.

Изменения должны касаться порядка отнесения участков недр к потенциальным объектам соглашений; на наш взгляд, их утверждение должно осуществляться постановлениями Правительства Российской Федерации, а не федеральными законами. Следует также отказаться от практики проведения двух аукционов и на стадии подготовки условий пользования недрами определять, каким образом объем может вовлекаться в пользование: на условиях действующей налоговой системы или на условиях специального налогового режима.

Действующим законодательством о соглашениях о разделе продукции применительно к участкам недр континентального шельфа предусматри-

вается утверждение заключенных соглашений специальными федеральными законами, что усложняет и затягивает процедуру.

Кроме того, утверждение соглашений федеральным законом придает им неясный правовой статус, фактически приравнивая процедуру заключения соглашений к ратификации международных договоров. Мы предлагаем внести в законодательство соответствующие поправки, позволяющие отказаться от процедуры утверждения соглашений федеральными законами.

Рассмотренные элементы системы правового регулирования отношений недропользования по участкам недр континентального шельфа свидетельствуют, что в целях формирования прозрачной системы отношений между государством и инвестором требуется внесение соответствующих изменений и дополнений в значительное количество нормативных правовых актов.

В связи с этим предлагаются два пути развития законодательства, которые могут быть реализованы последовательно.

Первый путь. В целях урегулирования основного круга проблем необходимо внести в действующее законодательство соответствующие изменения и дополнения, позволяющие повысить инвестиционную привлекательность деятельности на континентальном шельфе.

Второй путь. Учитывая зарубежный опыт и специфику работ на континентальном шельфе, необходимо разработать федеральный закон «О геологическом изучении, разведке и добыче углеводородного сырья на акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации».

В законопроекте следует определить возможных субъектов отношений недропользования на акваториях, полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, порядок и основания предоставления права пользования участками недр акваторий, порядок формирования консорциумов, специальные экологические требования к проведению работ. Необходимо также рассмотреть вопрос о разработке единых принципов правового регулирования хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами для всех акваторий (территориального моря, континентального шельфа), что значительно упростит порядок получения разрешительной документации. □