

Проблемы правового регулирования геологического изучения на континентальном шельфе Российской Федерации

Е.Ю. Мазков, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры горного права РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина

В современной России наиболее остро стоит проблема активизации геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы. Представляется, что основой решения проблемы должно стать гармонизированное законодательство, обеспечивающее эффективную систему предоставления в пользование участков недр с целью их геологического изучения. Данное законодательство должно содержать стимулы привлечения частных инвестиций в эту довольно рискованную область предпринимательской деятельности и гарантии получения прав на данный участок по особой административной процедуре в случае осуществления факта коммерческого открытия¹, находить подходы к определению параметров лицензионных обязательств, их содержанию, контролю за исполнением и администрированию.

Решение практических задач по развитию конкретных территорий страны, обладание собственной современной геологической службой, квалифицированными кадрами, новейшими технологиями прогнозирования поисков и разведки полезных ископаемых, производственными и научными мощностями являются важнейшими признаками развитости страны, ее сырьевой независимости и не меньшим богатством, чем обладание крупными запасами ресурсов.

¹ Уже более 50 лет проводится геологическое изучение шельфа России на предмет наличия промышленных запасов нефти и газа. За постсоветское время (с 1992 г.) суммарные инвестиции компаний и государства в поиски, разведку и промышленное освоение месторождений шельфа России составили 25 млрд дол. В итоге открыто 16 месторождений с суммарными запасами 2,6 млрд т у. т. (в основном работами ОАО «Газпром» и ОАО «НК «ЛУКОЙЛ»); в последнее время активно проводит работы по геологическому изучению ОАО «НК «Роснефть» в рамках совместных проектов с иностранными инвесторами). На суше за эти же годы открыто 556 месторождений нефти и газа.

Основой решения проблемы активизации геологического изучения и воспроизводства минерально-сырьевой базы в Российской Федерации должно стать гармонизированное законодательство, обеспечивающее эффективную систему предоставления в пользование участков недр с целью их геологического изучения. Проблема некоторых подзаконных актов в России такова, что по своей юридической природе они не имеют силы источников права и не предусматривают дифференцированного подхода при освоении и проведении работ на участках шельфа и участках недр, расположенных на суше.

Автор в данной статье делает конкретные предложения по изменению нормативных правовых актов высшей юридической силы, в которых отсутствуют даже общие указания на обязательный перечень и объем работ, минимальные требования к срокам их проведения применительно к конкретному этапу геологического изучения.

На парламентских слушаниях, прошедших в Совете Федерации в 2008 г., специалисты указывали, что начавшееся в 1992 г. кратное падение объемов геолого-разведочных работ привело к системному кризису отрасли, который, несмотря на рост объемов финансирования в последние годы, усиливается. Резко снизились качество геолого-разведочных работ и достоверность запасов. Срываюся сроки подготовки сырьевой базы для заполнения нефтью стратегического трубопровода, возникли проблемы с размещением федерального заказа. Как было сообщено на слушаниях, слабо пополняется геологическая информация, лежащая в основе защиты национальных интересов на континентальном шельфе, в Мировом океане, в Арктике и Антарктике. Несбалансированные цели, задачи, система управления и организационная структура отрасли создают реальные угрозы сырьевой и экономической безопасности, подчеркнули участники парламентских слушаний².

При анализе содержания понятия «геологическое изучение участков недр континентального шельфа» необходимо акцентировать внимание на геологических подходах к его определению, а затем рассмотреть его содержание с точки зрения действующего законодательства. Эти два подхода будут в ряде случаев отличны друг от друга.

В геологии нефтегазовых месторождений под геолого-разведочными работами понимают совокупность взаимосвязанных и выполняемых в определенной последовательности производственных (геологических, геофизических, геохимических и буровых) работ, научных и лабораторных исследований, проводимых с целью изучения недр, открытия, геолого-экономической оценки и подготовки к разработке месторождений полезных ископаемых³.

В результате геолого-разведочных работ получают геологическую информацию, на основе которой строят графические и картографические модели изучаемых объектов, являющиеся базой для определения особенностей геологического строения изучаемых территорий, оценки их перспектив,

геолого-экономической оценки открытых месторождений нефти и газа и проектирования их разработки⁴. Под геолого-разведочным процессом понимается совокупность взаимосвязанных, применяемых в определенной последовательности работ по изучению недр, обеспечивающих подготовку разведанных запасов нефти, газового конденсата и природного газа для промышленного освоения.

Таким образом, процесс геологического изучения охватывает довольно большой и продолжительный производственный этап — от начала поиска до проектирования разработки месторождений полезных ископаемых. Вместе с тем на законодательном уровне геологическому изучению как самостоятельному виду пользования недрами уделяется минимальное внимание⁵. На уровне нормативных правовых актов высшей юридической силы понятие «геологическое изучение недр» отсутствует, нет однозначных подходов к определению его содержания, временным рамкам, иным существенным особенностям. Такое состояние регламентации этих общественных отношений при анализе проблем освоения и геологического изучения континентального шельфа приобретает особую значимость.

В настоящий момент на практике возникает ситуация, при которой ряд законодательных установлений также противоречат друг другу, порождая проблемы правоприменения. Допустим, разведочный этап как таковой является частью геолого-разведочных работ на нефть и газ, понимаемых в геологической науке. В данном — правильном — смысле он используется как инструктивный документ МПР России. Закон Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон о недрах) допускает разведку как этап на стадии добычи нефти и газа, т. е. лишь в совокупности с добычей полезных ископаемых, вырывая ее, таким образом, из общего процесса геолого-разведочных работ. Применительно к участкам недр континентального шельфа такое терминологическое и фактическое несоответствие также реализовано в действующем законодательстве. При этом вводится правило, в соответствии с которым

² Материалы парламентских слушаний «Законодательные проблемы осуществления геологоразведки». Москва, 28 марта 2008 г.

³ Габриэлянц Г. Геология и разработка нефтяных и газовых месторождений. М., 2005.

⁴ Там же. С. 89.

⁵ См.: Павлов И. И. Геологическое изучение недр на нефть и газ в системе видов пользования недрами: проблемы правового регулирования. СПС «Консультант Плюс».

разведка и добыча полезных ископаемых на участке недр федерального значения могут осуществляться на основании решения Правительства Российской Федерации только после завершения геологического изучения недр на этом участке недр.

Таким образом, получить право на разведку месторождения (деятельность, завершающую этап геологического изучения и являющуюся его неотъемлемым элементом в геологическом смысле) возможно только после завершения геологического изучения в формально-юридическом смысле. Заметим, что в целом Закон о недрах вообще не раскрывает понятий «геологическое изучение», «поиски», «оценка», «разведка» и т.д., что на практике усиливает путаницу. Необходимо унифицировать нормативное применение понятий «геологическое изучение», «поиски», «оценка», «разведка» с учетом нефтегазовой специфики, определив их на законодательном уровне и четко разграничив виды пользования недрами между собой⁶. При этом родовым понятием ко всем этапам и видам работ по геологическому изучению должно стать непосредственно понятие «геологическое изучение», которое, в свою очередь, будет включать работы по поиску, оценке, разведке месторождений нефти и газа. В данном смысле мы используем указанный термин в настоящей работе как единое родовое понятие, наименование вида пользования недрами, включающее в себя поиск, оценку и разведку полезных ископаемых.

Единственным на сегодня нормативным правовым актом федерального уровня, отражающим особенности геологического изучения в отношении уг-

ледородного сырья (нефти и газа), является Временное положение об этапах и стадиях геолого-разведочных работ на нефть и газ, определяющее последовательность проведения геолого-разведочных работ на нефть и газ в Российской Федерации (п. 1.1)⁷. Данное Положение в соответствии с заключением Министерства юстиции Российской Федерации не подлежит государственной регистрации, т. е. может рассматриваться нами только как инструктивно-методический документ, дающий содержательное представление об изучаемых нами процессах⁸.

Деление геолого-разведочного процесса на этапы и стадии в соответствии с Положением имеет целью установление рациональной последовательности выполнения различных видов работ и общих принципов оценки их результатов на единой методической основе для повышения эффективности использования недр. Основной чертой нормативного регулирования производства геолого-разведочных работ является четкое определение на уровне подзаконных актов их последовательности и содержания как с точки зрения указания на основные права и обязанности сторон в процессе геологического изучения, так и определения последовательности таких работ. Определение содержательных и количественных характеристик с указанием конкретных сроков и объемов работ на практике проводится уже в самом лицензионном соглашении. При этом указанное нами Положение декларирует цели каждого из этапов работ и называет результат, который должен получить недропользователь после завершения каждого из этапов⁹.

Решение практических задач по развитию конкретных территорий страны, обладание собственной современной геологической службой, квалифицированными кадрами, новейшими технологиями прогнозирования поисков и разведки полезных ископаемых, производственными и научными мощностями являются важнейшими признаками развитости страны, ее сырьевой независимости и не меньшим богатством, чем обладание крупными запасами ресурсов.

⁶ См.: Павлов И. И. Указ. соч.

⁷ Приказ МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций» (вместе с Временным положением об этапах и стадиях геолого-разведочных работ на нефть и газ). – Документ официально опубликован не был.

⁸ По заключению Минюста России данный документ в государственной регистрации не нуждается. – Письмо Минюста РФ от 10 апреля 2001 г. № 07/3428-ЮД.

⁹ Пункт 1.6 Временного положения об этапах и стадиях геолого-разведочных работ на нефть и газ, утвержденного приказом МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126.

При этом целесообразно отметить, что никаких специальных норм, правил или подходов к определению этапов работ по геологическому изучению применительно к континентальному шельфу анализируемое нами Положение не содержит¹⁰.

Контекстный анализ статьи 6 Федерального закона «О континентальном шельфе» и статьи 10.1 Закона о недрах свидетельствует, что участки недр, расположенные на континентальном шельфе или простирающиеся на континентальный шельф, могут предоставляться в пользование:

- для регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контролю за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр, на основании государственного контракта;
- для геологического изучения участков недр континентального шельфа на основании совмещенных лицензий на право пользования недрами (лицензий на геологическое изучение, разведку и добычу).

Таким образом, для территорий, которые наиболее перспективны с точки зрения организации и развития геолого-разведочного бизнеса как отдельного вида предпринимательской деятельности, возможности предоставления отдельных лицензий на геологическое изучение исключены. Подобное ограничение квалифицируется нами как существенное отличие в правовом режиме геологического изучения нефти и газа применительно к участкам континентального шельфа.

Несмотря на отсутствие в тексте Федерального закона «О континентальном шельфе» указаний на возможность получения лицензий на разведку и добычу нефти и газа на континентальном шельфе, анализ законодательства о недрах позволяет сделать вывод, что по выданным лицензиям на геологическое изучение (выданы до изменений, внесенных в Закон о недрах) также возможно получение отдельной лицензии по факту открытия на разведку и добычу углеводородного сырья. Поскольку Закон о недрах сохранил в статье 6 все виды пользования недрами, предусмотренные ранее в действующем законодательстве, он подтвердил возможность существования отдельных лицензий на геологическое изучение, выданных до вступления в законную силу соответствующих поправок.

Лингвистический и контекстный анализ нормы статьи 7 Федерального закона «О континентальном шельфе» позволяет сделать вывод, что его действие распространяется на предоставление в пользование участков недр после введения в действие соответствующих поправок возможным субъектам, круг которых определен в статье 9 Закона о недрах. Таким образом, действие норм Федерального закона «О континентальном шельфе», ограничивших виды пользования недрами, не распространяется на уже выданные лицензии, действие которых осуществляется в соответствии с предусмотренными в них условиями и в указанные в них сроки¹¹.

Возможная дальнейшая судьба таких лицензий и стоящих за ними инвестиций и бизнес-проектов должна быть проанализирована с учетом возникающих рисков, к которым приводит изменившееся законодательство. При выдаче новой лицензии на право пользования недрами по факту открытия мы имеем дело с первичным предоставлением права пользования недрами на основе отдельной лицензии.

В данной ситуации компетентный орган государственной власти будет руководствоваться законодательством, действующим на момент предостав-

¹⁰ Приказ МПР России от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении временных положений и классификаций».

¹¹ В настоящее время на континентальном шельфе в отношении нефти в основном выданы лицензии на геологическое изучение: это касается лицензионных участков Туапсинский прогиб, Вал Шатского на шельфе Черного моря, лицензии по Западно-Шмидтовскому и Восточно-Шмидтовскому участкам на шельфе Сахалина. Месторождения на условиях совмещенных лицензий предоставлены компании ОАО «Газпром», в частности, можно отметить лицензионные участки Чаяндинское, Семаковский, Северо-Тамбейское, Южно-Тамбейское, Кириновское.

ления новой лицензии на разведку и добычу¹². При рассмотрении вопроса о выдаче лицензии на разведку и добычу будут применимы специальные нормы Закона о недрах, касающиеся особых требований к возможному субъектному составу правоотношений, возникающих при добыче нефти и газа на континентальном шельфе (ст. 9 Закона о недрах), и особых оснований для отказа в предоставлении соответствующего права, введенных в законодательство в апреле 2008 г. (ст. 2.2 Закона о недрах). Несмотря на определенный «иммунитет», для проектов, лицензии по которым были выданы до вступления в силу соответствующих поправок, существует риск невыдачи лицензий на разведку и добычу ввиду отсутствия прямого указания на такой вид пользования недрами в Федеральном законе «О континентальном шельфе». С учетом требований к субъектному составу возможных пользователей недр на участках континентального шельфа необходимо заметить, что при принятии решения о выдаче новой лицензии на разведку и добычу по факту открытия месторождения на шельфе будет проанализировано соответствие заявителя требованиям части 3 статьи 9 Закона о недрах.

Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее пяти лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации

в уставных капиталах составляет более 50 % и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц¹³.

Ранее законодательство не содержало специальных (ограничивающих) положений, касающихся определения субъекта права недропользования¹⁴, за исключением освоения месторождений радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных материалов, а также при осуществлении добычи отдельных драгоценных металлов и драгоценных камней. Отдельные ограничения могли быть установлены для участия иностранного капитала. Проблема участия иностранного капитала, иностранных инвестиций при освоении континентального шельфа в свете последних изменений законодательства приобретает особое звучание. Несмотря на установление приоритета для государственных компаний при получении прав пользования недрами на континентальном шельфе, сложности с привлечением инвестиционных проектов на территории континентального шельфа уже имеются и в деятельности данных компаний.

В существующих условиях все компании, работающие на шельфе, преимущественно на этапе геолого-разведочных работ, применяют иностранные технологии, транспортные средства и средства бурения, финансирование проектов осуществляется преимущественно за счет иностранных инвестиций. При большой капиталоемкости проектов и необходимости использования последних достижений и уникальных разработок иностранных инвесторов, по нашему мнению, освоение шельфа в России может быть существенно замедлено.

¹² Мы имеем в виду в первую очередь упоминавшиеся в данной работе совместные предприятия государственных компаний с иностранными инвесторами. Как показывает анализ ежеквартальных отчетов-эмитентов ВИНК России практика структурирования таких проектов далека от соответствия установленным требованиям ст. 9 Закона о недрах. Как правило, совместные организации могут создаваться как на паритетных началах, так и с использованием холдинговых структур, зарегистрированных в других юрисдикциях, при котором абсолютная доля участия Российской Федерации в таких проектах также не соответствует критерию – более 50 %.

¹³ Возможности и формы иностранного участия в освоении шельфа оцениваются даже на различных уровнях власти неодинаково. Так, В.П. Орлов в своей статье о законодательном обеспечении освоения шельфа высказывает сомнения в части успешного освоения шельфа без участия иностранного капитала и технологий, в то же время министр природных ресурсов Российской Федерации Ю.П. Трутнев отмечает, что иностранные компании, как правило, не проявляют заинтересованности во внедрении на территории России передовых российских технологий, что все ввозится из-за рубежа и поэтому нужно поощрять развитие производства новейшего оборудования внутри страны.

¹⁴ Перчик А.И. Горное право. М., 2002. С. 246.

Сейчас мы должны констатировать ситуацию, при которой Закон о недрах, устанавливая в статье 9 квалификационные требования о возможных пользователях недр на континентальном шельфе, не предусмотрел никаких дополнительных оговорок или исключений применительно к рассмотренным нами видам геологического изучения.

Таким образом, указанные ограничения квалификационного плана носят всеобъемлющий характер и применяются ко всем возможным видам пользования недрами с целью геологического изучения, в том числе и для проведения работ по региональному геологическому изучению.

Представляется, что ограничение круга возможных юридических лиц, которые могут проводить региональное геологическое изучение, несколькими государственными корпорациями — решение, требующее всесторонней оценки, а также соответствующей системной корректировки законодательства, позволившего бы эффективно осуществить возложенные на государственные компании задачи. В связи с этим вопрос о возможном субъекте права пользования недрами с целью геологического изучения необходимо отнести к категории проблемных и требующих всесторонней оценки, а также изменения действующих норм. Полная государственная монополия по всем видам работ на континентальном шельфе должна обеспечиваться соответствующим рынком таких услуг в Российской Федерации, а, как показывает практика, частные компании и геолого-разведочные экспедиции, в том числе с участием иностранного капитала, имеют гораздо большие возможности для оперативного и качественного выполнения такого вида работ.

Оценка соответствия установленным критериям при предоставлении права пользования недрами на континентальном шельфе в настоящий момент носит субъективный характер и составляет почву для злоупотреблений. Практика автора настоящего исследования по анализу заявочных документов на участие в аукционе на право пользования недрами позволяет сделать вывод об отсутствии однозначного перечня документов, способных подтвердить то или иное соответствие публичным требо-

ваниям. Так, при подтверждении кадрового потенциала представляются сведения о штатном расписании без указания конкретных сведений о работниках, в отношении технических средств декларируется их принадлежность без соответствующего подтверждения. Представляется необходимым на уровне подзаконного нормативного акта — для участков недр континентального шельфа на уровне постановления Правительства Российской Федерации — определить исчерпывающий объем разрешительной, учредительной и иной подтверждающей документации, подлежащей представлению в контролирующие органы и органы — распорядители недр.

Теперь этот ряд публичных требований законодатель дополняет темпоральным критерием, свидетельствующим о повышенном внимании к качеству субъектного состава пользователей недр на континентальном шельфе. В силу уязвимости экосистемы морей требования о наличии специфического оборудования, лицензий и опыта пользова-

теля недр понятны. Вместе с тем вопрос применения таких ограничительных конструкций стоит на повестке дня в настоящий момент. Так,

При анализе содержания понятия «геологическое изучение участков недр континентального шельфа» необходимо акцентировать внимание на геологических подходах к его определению, а затем рассмотреть его содержание с точки зрения законодательства.

например, непонятно, как трактовать конструкцию, используемую законодателем: «имеет опыт работы на шельфе Российской Федерации не менее пяти лет»? Какие документы и какие виды деятельности могут служить доказательствами соответствия такому критерию, законодательство не раскрывает. Может ли субъект, осуществляющий предпринимательскую деятельность по освоению ресурсов шельфа без лицензии, по операторскому договору или сервисному контракту признаваться субъектом, соответствующим данному критерию? Относится ли к опыту проведения работ на шельфе Российской Федерации, допустим, проведение работ по геологическому изучению, разведке и добыче углеводородного сырья в российском секторе Каспийского моря? Законодательство не дает ответов на данные вопросы. Если нет, значит, организации, имеющие опыт работы в данных условиях и соответствующие всем остальным критериям, не будут допущены к работе на шельфе северных морей.

По нашему мнению, решение ряда указанных вопросов должно быть получено при подготовке комплекта подзаконных актов Правительства Российской Федерации и МПР России. Правильное (и даже в ряде случаев расширительное) толкование анализируемого положения будет способствовать либерализации законодательных установлений, более гармоничному применению законодательства. Одними из последних изменений Закона о недрах¹⁵ введены также новые требования, не используемые до этого в практике и присущие исключительно пользователям участков недр континентального шельфа России.

Основная новелла, введенная в законодательство, устанавливает требования об участии Российской Федерации в уставных капиталах (владение акциями) предполагаемых пользователей недр. Установленный критерий — более 50 % — позволяет сделать вывод, что к освоению участков недр на континентальном шельфе (по крайней мере в части определения титульного владельца лицензии) будут допущены только государственные компании. Это свидетельствует о признании особенностей в определении режима недропользования на континентальном шельфе со стороны государства и переход на максимально публичные механизмы контроля и распределения ресурсов континентального шельфа¹⁶.

По нашему мнению, возможно несколько векторов эффективной реализации заложенного особого правового статуса государственных нефтяных и газовых корпораций в российском правовом поле. В первую очередь речь идет о необходимости нормативного закрепления за национальной нефтяной или газовой компанией ряда государственных функций и полномочий в рамках законодательства о недропользовании, способствующих повышению

эффективности государственного регулирования недропользования. Такие функции, их объем и пределы осуществления должны соответствовать задачам создания эффективных рыночных механизмов освоения шельфа при условии сохранения стратегического контроля участка за государственной компанией. Закрепление таких обязанностей недропользователя должно обеспечиваться возможностью участия национальной нефтяной компании в бюджетном процессе, подготовке и планировании работ по государственному геологическому изучению, разработке и согласовании комплексных программ развития отдельных территорий. На практике такие институты все более активно применяются как государственными органами, так и государственными компаниями. В связи с этим мы ведем речь о возможном правовом воплощении и формах такой имплементации особого правового статуса государственных компаний в рамках задач по воспроизводству минерально-сырьевой базы. Для совершенствования законодательства в данном направлении необходимо установление особых прав и обязанностей пользователей недр по участкам недр, расположенным на территории Российской Федерации и простирающимся на территориальное море и континентальный шельф России. Следующей возможной формой такого закрепления будет введение на уровне Закона о недрах нормы, предусматривающей особенности содержания лицензии на право пользования недрами в отношении участков недр континентального шельфа.

Последние нововведения законодательства изменили подходы к определению системы видов пользования недрами, указанными в двух законах — Законе о недрах и в Федеральном законе «О континентальном шельфе».

¹⁵ Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 18. Ст. 1941.

¹⁶ Прямое участие правительства через инвестиции государственных финансовых ресурсов в национальную нефтяную компанию имеет место во многих странах, таких как Алжир, Франция, Италия, Мексика, Норвегия, Индонезия и др. Несомненна общая цель создания ННК во всех странах — это гарантированное обеспечение поступления значительной части экономической ренты правительствам своих стран (именно по этой причине ННК, как правило, представляют правительственную сторону в нефтегазовых контрактах, в том числе в соглашениях о разделе продукции) и возможность государства влиять на ситуацию в отрасли и экономике страны (там, где нефтяная отрасль является определяющей), имея в руках довольно мощный инструмент — крупную нефтяную компанию, могущую на равных конкурировать с крупнейшими вертикально интегрированными нефтяными компаниями.

По нашему мнению, подход к определению системы видов пользования недрами, при котором положения двух ключевых нормативных правовых актов (законы о недрах и о континентальном шельфе) не гармонизированы и содержат существенные противоречия, нельзя признать конструктивным. Такие противоречия принимают в первую очередь форму ошибок правоприменения, способствуют затягиванию процесса предоставления права, создают почву для злоупотреблений контролирующими органами. Как отмечено ранее, в действующем законодательстве есть определенные неясности в применении ограничений по возможным видам пользования участком недр континентального шельфа, содержащиеся в статье 7 Федерального закона «О континентальном шельфе». Указанная статья закрепила, что участки недр континентального шельфа могут предоставляться лицам, соответствующим требованиям, предусмотренным частью 3 статьи 9 Закона о недрах, в пользование для: а) регионального геологического изучения континентального шельфа в целях оценки перспектив рудоносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа, б) одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов. Во-первых, Федеральный закон «О континентальном шельфе» необоснованно исключил такую важную часть процесса геологического изучения, как оценка месторождений полезных ископаемых. Если под процессом геологического изучения действующий Закон о недрах подразумевает этапы поиска и оценки месторождений, то Федеральный закон «О континентальном шельфе» игнорирует данную ситуацию. Укажем, что такое терминологическое несоответствие ставит под сомнение как легитимность выдаваемых в соответствии с редакцией Федерального закона «О континентальном шельфе» лицензий, так и легитимность лицензий, выдаваемых в соответствии с подходами Закона о недрах. Из теории государства и права известно, что при коллизиях нормативных правовых актов, принятых в одно и то же время, имеющих специальный характер и относящихся к одной отрасли законодательства, следует применять акт, соответствующий Конституции, нормам международного права и общеправовым принципам, учитывающим многообразие общественных отношений и их существо.

Считаем целесообразным при определении ключевых решений о выдаче лицензии, определе-

нии целевого использования участка недр, предоставляемого в пользование, использовать терминологию и подходы Закона о недрах, поскольку они в полной мере учитывают специфику геологических, технологических процессов, проводимых на участке недр, отвечают потребностям воспроизводства минерально-сырьевой базы. По нашему мнению, соответствующие коррективы в статью 9 Федерального закона «О континентальном шельфе» должны быть оформлены в следующей редакции: пункт б части 3 статьи 9 изложить в редакции: «одновременных геологического изучения, включающего поиск и оценку, разведки и разработки полезных ископаемых». Непонятно также и терминологическое несоответствие используемых понятий «полезное ископаемое» и «минеральные ресурсы».

Необходимо отметить, что в действующем законодательстве существует ряд норм, однозначное толкование и оценка возможности применения которых вызывают определенные сомнения. Так, если основываться на положениях статьи 7 Федерального закона «О континентальном шельфе», к участкам недр континентального шельфа могут применяться только указанные в тексте Закона виды пользования недрами. Вместе с тем в этой же статье 7 Федерального закона «О континентальном шельфе» указано, что пользователям недр, которые соответствуют требованиям, предусмотренным частью 3 статьи 9 Закона о недрах, и осуществляют *геологическое изучение участков* (выделено нами. — *Е. М.*) в рамках соответствующих федеральных целевых программ, могут предоставляться субсидии из федерального бюджета на осуществление работ по геологическому изучению участков. Если рассматриваются возможные формы осуществления соответствующих субсидий, их плановый характер, невозможность их предоставления при осуществлении предпринимательской деятельности (деятельности на свой риск — в рамках совмещенных лицензий), необходимо признать, что косвенно Федеральный закон «О континентальном шельфе» подтверждает возможность осуществления работ по геологическому изучению как отдельного вида пользования недрами на основании государственного контракта в рамках федеральных целевых программ. Вместе с тем остается открытым вопрос о реализации положений нормы статьи 7 данного Закона. В свою очередь, нормы статьи 10.1 Закона о недрах в качестве оснований для возникновения права пользования недрами с целью геологического изуче-

ния называют государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁷. Таким образом, несмотря на отсутствие в части 1 статьи 7 Федерального закона «О континентальном шельфе» указания на возможность осуществления геологического изучения как отдельного вида пользования недрами применительно к участкам континентального шельфа, мы приходим к выводу о косвенной возможности такого вида пользования недрами со значительными ограничениями по субъектному составу (лица, отвечающие требованиям части 3 статьи 9 Закона о недрах), процедуре его осуществления (в рамках федеральных целевых программ) и стандарту оформления соответствующих прав недропользователя (заключение государственного контракта без выдачи лицензии). Для наиболее полной и исключительной финансово, административные и юридические риски применения указанной конструкции целесообразно в полной мере использовать потенциал Закона о недрах при определении всего многообразия форм использования участков недр и соответствующим образом откорректировать положения Федерального закона «О континентальном шельфе». Применение такого вида пользования недрами будет гармоничным продолжением общей направленности регулирования отношений недропользования, основным принципом которого является усиление государственного финансирования геологического изучения¹⁸.

По нашему мнению, залог успешного решения задачи по воспроизводству минерально-сырьевой базы России в целом — это параллельное развитие и совершенствование двух направлений геологиче-

ского изучения: как за счет средств федерального бюджета, так и за счет частных инвестиций. Максимальным риском для качественного и эффективного комплекса работ на участках недр континентального шельфа по геологическому изучению шельфа является фактический запрет проведения работ по геологическому изучению недр за счет негосударственных средств. Если осуществлять финансирование работ исключительно за счет государственного бюджета, то освоение месторождений может быть растянуто на весьма длительный и неопределенный срок ввиду отсутствия возможности аккумулировать такие средства¹⁹.

С учетом ликвидации на стадии геологического изучения по участкам недр континентального шельфа возможности выдачи отдельных лицензий исключительно на геологическое изучение минимизирована возможность развития бизнеса средних и малых геолого-разведочных компаний, нивелированы механизмы стимулирования частных вложений с целью получения прибыли от геологической информации и последующей ее продажи. Определенные в программных документах Правительством Российской Федерации задачи по воспроизводству минерально-сырьевой базы с учетом возможных проблем государственного финансирования таких работ могут поставить под сомнение их достижение.

Таким образом, предлагаемый к применению в Российской Федерации нормами статьи 10.1 Закона о недрах государственный контракт возможно квалифицировать как сервисный контракт без риска, регулирование которого должно осуществляться нормами гражданского законодательства и нормами специальных нормативных актов, регулирующих вопросы государственных закупок и оказания услуг государству.

Вместе с тем контекстный анализ государственного контракта в системе оснований возникновения права пользования недрами в России выявляет не-

¹⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

¹⁸ Аналогичный комментарий, подтверждающий сложившуюся нормативную ситуацию, дан в статье: *Василевская Д.В., Литвиновская Д.А.* Новое в законодательстве Российской Федерации о недрах // Нефть, Газ и Право. 2008. № 4.

¹⁹ Освоение месторождений нефти и газа в пределах российских акваторий требует гигантских вложений капитала, оцениваемых триллионами долларов США. Так, только для освоения Штокманского газоконденсатного месторождения в Баренцевом море вместе с обеспечивающей системой потребуются вложения, составляющие, по разным оценкам, от 11 до 30 млрд дол. США. Для освоения всей Баренцевоморской провинции объем необходимых капиталовложений, по существующим оценкам, достигает нескольких сотен млрд дол. США. По этим примерам можно судить о порядке затрат на освоение потенциала нефтегазоносных провинций на континентальном шельфе Российской Федерации.

которые системные противоречия и риски правоприменения. С одной стороны, заключение такого контракта соответствует мировой практике, и его положения должны основываться на нормах гражданского законодательства. В частности, возможность осуществления подрядных работ для государственных нужд предусмотрена § 5 главы 37 Гражданского кодекса Российской Федерации. В соответствии со статьей 763 Гражданского кодекса Российской Федерации по государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы и передать их государственному заказчику, а государственный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

С другой стороны, государственный контракт называется в качестве основания для возникновения права пользования участком недр, объектом недвижимого имущества особого рода. При его использовании должны соблюдаться публичные требования и установления действующего законодательства, касающиеся рационального использования недр, требований о квалификации субъектов заключения такого контракта и т.п.

Пользование недрами на основе государственного контракта, заключаемого в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в существующих условиях действующего гражданского законодательства и законодательства о государственных закупках, по нашему мнению, не отвечает правовым критериям рационального природопользования и специфике отношений недропользования, имеющейся в Российской Федерации. Указанный Закон и гражданское регулирование в целом не содержат норм, позволяющих определить специфику обязательств применительно к пользованию конкретным участком недр. В государственном контракте невозможно отразить комплексно и полно вопросы рационального недропользования, экологические

обязательства, вопросы проведения ликвидационных работ и других публично определяемых обязанностей недропользователя. Невозможно в рамках данного контракта применять и механизмы привлечения пользователя недр к ответственности в виде досрочного прекращения права пользования недрами. В соответствии со статьей 9 Федерального закона № 94-ФЗ под государственным или муниципальным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Последующие нормы не содержат в качестве обязательных требований к содержанию контракта разделов о специфике недропользования, контрольных мероприятиях, экологических обязательствах. Непонятно и соотношение норм Закона о недрах, в соответствии с которыми, с одной стороны, государственный контракт является основанием для возникновения права пользования недрами, а с другой — положения статьи 11 Закона о недрах содержат основополагающий принцип использования недр в России — предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Единственное исключение из этого принципа содержит Положение о порядке лицензирования пользования недрами²⁰, которое указывает, что не требуется лицензии на право ведения: региональных геолого-геофизических работ, геологической съемки, инженерно-геологических изысканий, научно-исследовательских, палеонтологических и других работ, направленных на общее изучение недр, геологических работ по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга природной среды, контролю за режимом подземных вод, а также иных работ, проводимых без существенного нарушения целостности недр. В данном смысле считаем эти

²⁰ Положение о порядке лицензирования пользования недрами: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1917.

нормы Положения о порядке лицензирования пользования недрами противоречащими общим нормам и положениям статьи 11 Закона о недрах, следовательно, при определении норм, подлежащих применению, в данном случае считаем приоритетными нормы Закона о недрах.

Для решения данной ситуации нам казалось бы правильным рассматривать заключенный государственный контракт основанием для выдачи лицензии на право пользования недрами, в которой будут решены вопросы природопользования, оформления разрешительной документации, проведения контрольных мероприятий.

Соответствующие изменения, по нашему мнению, должны быть оформлены в статью «Основания возникновения права пользования недрами», в частности, статью 10.1 необходимо, по нашему мнению, дополнить пунктом 10, который предусмотрит такое основание для выдачи лицензии, как решение федерального органа управления государственным фондом о выдаче лицензии на право пользования недрами при заключении государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр, в том числе региональному.

Итак, действующее законодательство о недрах устанавливает специфику субъектного состава правоотношений по геологическому изучению участков недр на континентальном шельфе, предусматривает особые основания возникновения соответствующих прав и ограничивает общие положения законодательства о возможных видах пользования недрами применительно к территории континентального шельфа, допускает иные сроки осуществления таких прав. Вместе с тем содержательные особенности процесса геологического изучения применительно к участкам недр континентального шельфа в действующем законодательстве отсутствуют. Представляется, что должны появиться в первую очередь специальные нормы, устанавливающие особенности геолого-разведочных работ на шельфе, особый режим ликвидационных мероприятий, иные требования к содержанию лицензионных соглашений и порядку досрочного прекращения права пользования недрами.

При анализе текущего состояния видов и способов нормативно-правового регулирования геологического изучения участков недр континентального шельфа мы должны констатировать проблемные вопросы в понятийном аппарате действующего законодательства, отсутствие в законодательстве четких подходов к определению содержания возникающих правоотношений, несоответствия системного плана в определении возможных видов пользования недрами с целью геологического изучения участков континентального шельфа.

Существует нормативно-правовое регулирование многих принципиальных вопросов, в том числе по порядку, способу и критериям определения параметров лицензионных обязательств в части геологического изучения в подзаконных актах, по своей юридической природе не имеющих силы

... получить право на разведку месторождения (деятельность, завершающую этап геологического изучения и являющуюся его неотъемлемым элементом в геологическом смысле) возможно только после завершения геологического изучения в формально-юридическом смысле.

источников права и не предусматривающих дифференцированного подхода при освоении и проведении работ на участках шельфа и участках недр, расположенных на суше. На

уровне нормативных правовых актов высшей юридической силы отсутствуют даже общие указания на обязательный перечень и объем работ, минимальные требования к срокам их проведения применительно к конкретному этапу геологического изучения.

Действующее законодательство находится в настоящее время на этапе становления и развития, первые опыты и правоприменительная практика обозначают указанные нами противоречия и будут дополнительным аргументом к последующему качественному и гармоничному развитию заложенных принципов и особенностей правового воздействия на данные общественные отношения. Формирование института участков недр федерального значения и особого правового режима освоения таких участков в итоге должно иметь своей целью установление специфических особенностей недропользования не только с точки зрения особых интересов обороны страны и безопасности государства, но и с точки зрения геологических и экологических особенностей освоения таких участков. □