

Экологический Правозащитный Центр
«Беллона» г. Санкт-Петербург



Нина Поправко

**Правовое регулирование недропользования
на российском континентальном шельфе**

Семинар «Штокман и другие нефтегазовые проекты Арктического
шельфа»



Континентальный шельф Российской Федерации – самый протяженный в мире: в его состав входит 14 морей суммарной площадью 6,3 млн.км².

По оценкам Минприроды РФ более 4,2 млн. км² площади всех российских акваторий являются перспективными на нефть и газ.

Освоение арктического шельфа – важнейшая геостратегическая задача России.

Для реализации вопроса необходимо решение в том числе **нормативно-правовых проблем**.



Определение и границы континентального шельфа

- Согласно статье 67 Конституции РФ Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе в порядке, определяемом **федеральным законом и нормами международного права**.
- Континентальный шельф Российской Федерации включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка.
- **Внутренней границей** континентального шельфа является **внешняя граница территориального моря**.
- Существует три способа определения внешней границы, в зависимости от ширины геологического шельфа.

Акты международного уровня

При разработке и реализации проектов добычи углеводородного сырья на континентальном шельфе должны соблюдаться нормы международного права, том числе Конвенции ООН по морскому праву (Хартия морей) от 10.12.1982
(ратифицирована Федеральным законом от 26.02.1997).

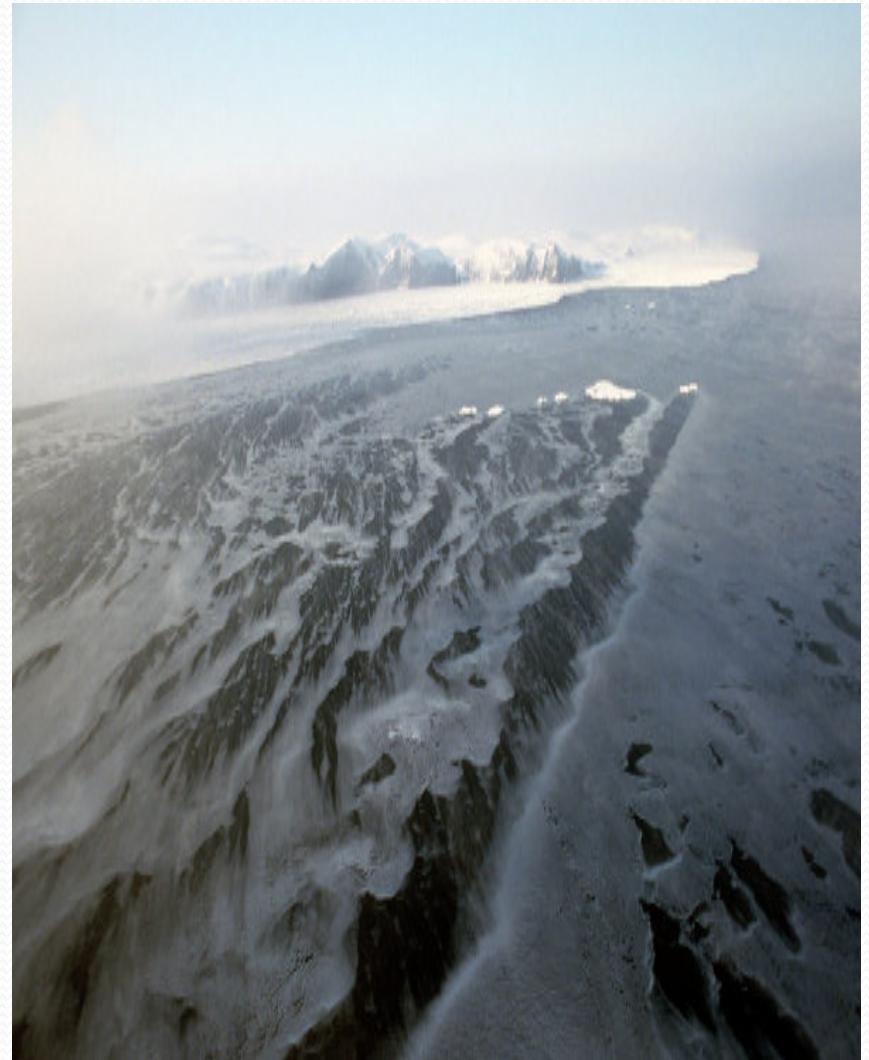


Акты российского уровня:

- Конституция Российской Федерации
- Федеральный закон от 30.11.1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе РФ»
- Федеральный закон от 17.12.1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне»
- Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 «О недрах»
- Положение о порядке лицензирования пользования недрами
- Федеральный закон от 31.07.1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»
- Федеральный закон от 30.12.1995 № 225-ФЗ "О соглашениях о разделе продукции"
- Федеральный закон от 31.03.1999 г. N 69-ФЗ «О газоснабжении в РФ»
- ***Федеральный закон "Об охране окружающей среды"***
- ***Налоговый кодекс Российской Федерации.***
- Кроме того, действуют около 80 подзаконных актов, принятых Правительством РФ, различными министерствами и ведомствами.

Разграничение полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ

- Согласно ч. 2 ст. 67 Конституции РФ суверенные права Российской Федерации распространяются на континентальный шельф и исключительные экономические зоны.
- При этом в п. «н» ст.71 Конституции РФ определение их статуса, а следовательно, и статуса недр этих территорий отнесено к исключительному ведению Российской Федерации.
- Статья 2.1. Закона РФ «О недрах» к участкам недр федерального значения относятся участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации.



Полномочия органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования.

- **Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке **государственной политики и нормативно-правовому регулированию** в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая государственной экологической экспертизы.
- Минприроды осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных служб, среди которых, Федеральное агентство по недропользованию.
- **Федеральное агентство по недропользованию** в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.04.2004 № 171 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции в сфере недропользования.

Право пользования недрами

Участки недр **не могут** быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме.

Переход права пользования на недра возможен в случае реорганизации, ликвидации юридического лица и пр.

Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа РФ **могут быть:**

- – юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- – имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет;
- – в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем пятьдесят процентов

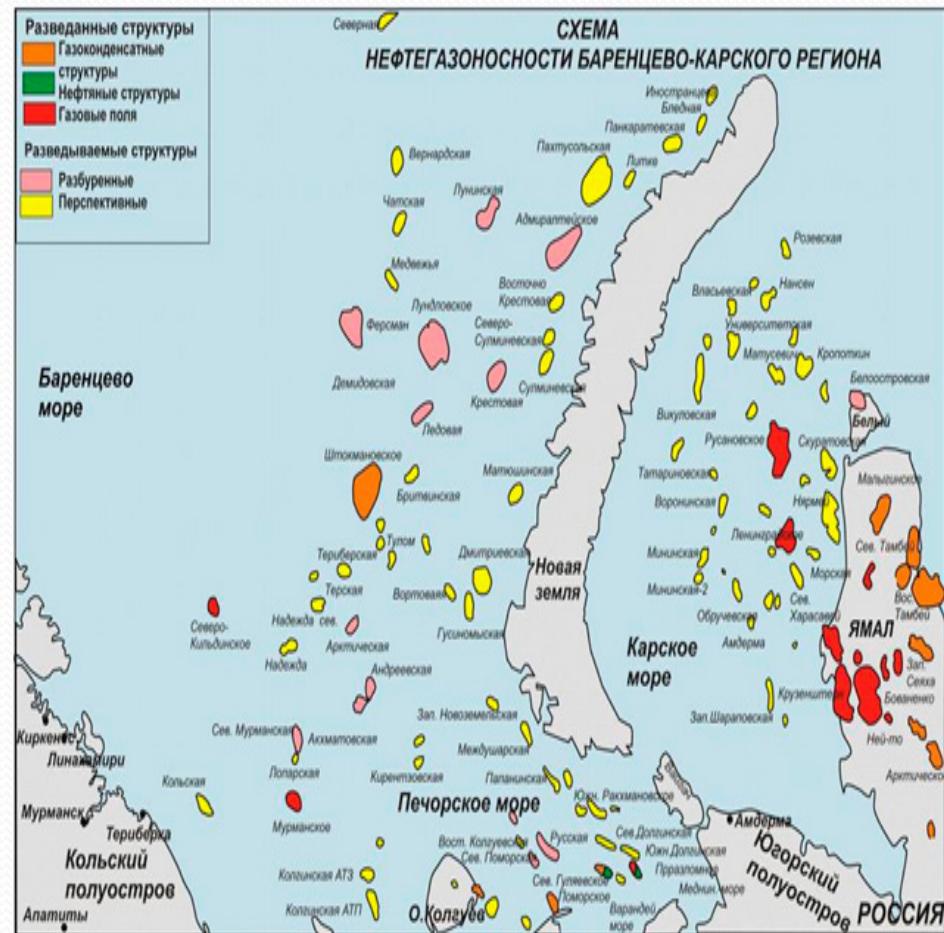
Этим параметрам соответствуют **только 2 государственные компании – ОАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть».**

Проблемы с переоформление лицензий в рамках одного холдинга (как правило, создается дочерняя компания для реализации конкретного проекта, которая не может иметь опыта освоения шельфа – 5 лет.

Сроки пользования участками недр

Геологическое изучение:

- – на срок до 5 лет
 - – до 10 лет изучение недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ;
 - **добычи полезных ископаемых** – на срок отработки месторождения полезных ископаемых
 - **Без ограничения срока** могут быть предоставлены участки недр для строительства и эксплуатации нефте- и газохранилищ.



Право пользования на континентальном шельфе

- Для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения **континентального шельфа РФ**, содержащем газ, из утверждаемого Правительством Российской Федерации перечня участков недр федерального значения, которые предоставляются в пользование **без проведения конкурсов и аукционов**.

Распоряжение Правительства РФ от 06.02.2012 г. № 138-р

- Предоставить в установленном порядке открытому акционерному обществу «Газпром» право пользования участком недр, участок недр, включающий западную часть **Штокмановского газоконденсатного месторождения**, ограниченный линиями, соединяющими по порядку точки с координатами:

N 1 73°18'00" северной широты и 43°00'00" восточной долготы;

N 2 73°20'00" северной широты и 43°30'00" восточной долготы;

N 3 73°00'00" северной широты и 43°30'00" восточной долготы;

N 4 73°00'00" северной широты и 43°00'00" восточной долготы.

для разведки и добычи углеводородного сырья.



Лицензия на пользование недрами

- Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, в котором указывается:
 - – указание границ участка недр
 - – цель
 - – сроки действия лицензии и сроки начала работ (подготовки технического проекта, выхода на проектную мощность, представления геологической информации на государственную экспертизу)
 - – условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями.

В лицензию дополнительно должны включаться следующие сведения:

- – об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого водным биоресурсам;
- – о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- – о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ.

Изменения условий недропользования

- Сейчас **поисковая деятельность** может вестись только в рамках лицензии, выданной в том числе, на разведку и добычу (совмещенная лицензия), и **только государственным компаниям**.
- Необходимым направлением совершенствования законодательства является **закрепление геологического изучения недр** как самостоятельного вида пользования недрами.
- Федеральному агентству по недропользованию (Роснедрам) предстоит, **внести изменения в условия лицензий на освоение месторождений нефти и газа на морском шельфе**.
- Сейчас в них содержится требование к недропользователям покупать оборудование и услуги у российских компаний, что противоречит нормам ВТО.



Экологические риски

- Освоение и обустройство морских месторождений нефти и газа связано со сложными природными условиями и техногенными рисками и является одним из наиболее опасных видов промышленной деятельности.

Основные аварийные риски, связанные с негативным воздействием на окружающую среду, определяются:

- возможностью масштабных взрывов и пожаров на объектах добычи нефти;
- аварийными разливами нефти;
- развитием опасных геологических процессов (землетрясение, оползни, разжижение грунтов) на площадках объектов инфраструктуры нефтегазодобычи;
- возникновением наведенной сейсмичности и возможностью проседания морского дна в районах активной нефтедобычи;
- сбросами нефтесодержащей воды, бурого шлама, бурого раствора, загрязненных промышленных и ливневых стоков.

- Разработка и реализация проектов, связанных со строительством и эксплуатацией морских объектов нефтегазодобычи и магистрального трубопроводного транспорта, недостаточно отрегулированы **федеральными законами Российской Федерации, нормативными правовыми документами.**
- Согласно статье 2 Кодекса торгового мореплавания РФ «**Разведка и разработка минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр**» относится к понятиям **торгового мореплавания**. По статье 1 Кодекса торгового мореплавания РФ отношения, возникающие из торгового мореплавания, регулируются данным кодексом и издаваемыми в соответствии с ним другими правовыми актами России.



Разрешение споров на континентальном шельфе

- Споры между **физическими лицами, юридическими лицами, физическими и юридическими лицами** по поводу реализации их прав и обязанностей на континентальном шельфе разрешаются в административном порядке или в судах Российской Федерации.
- Споры между **Российской Федерацией и иностранными государствами** по поводу реализации их прав и обязанностей на континентальном шельфе разрешаются мирными средствами в соответствии с **международными договорами Российской Федерации и нормами международного права**.
- Споры между **государством и инвестором** по вопросам пользования континентальным шельфом на условиях раздела продукции разрешаются в соответствии с **условиями указанных соглашений**.

Уголовная ответственность

- Ст. 255 . Нарушение правил охраны и использования недр
- **Административная ответственность**
- Статья 7.3. Пользование недрами без лицензии на пользование недрами либо с нарушением условий, предусмотренных лицензией
- Статья 7.4. Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых
- Статья 8.9. Нарушение требований по охране недр и гидроминеральных ресурсов
- Статья 8.10. Нарушение требований по рациональному использованию недр
- Статья 8.11. Нарушение правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр
- **Гражданско-правовая ответственность**
- Глава 59 ГК РФ (обязательства в случае причинения вреда)

Некоторые проблемы законодательства при освоении шельфа

Негибкость налогового законодательства

Отсутствие мер экономического и административного стимулирования недропользователей по выполнению лицензионных условий

Отсутствие береговой и транспортной структуры

Нерешенность и неопределенность вопроса об участии иностранных компаний

Отсутствие четкой государственной стратегии в освоении шельфа

Отсутствие единых границ арктической зоны

Правовое регулирование работ на шельфе

| | Норвегия | Россия |
|--|----------|--|
| Законодательство | + | Есть, но слабо адаптировано к работе на шельфе |
| Государственное управление | + | Есть, но не приспособлено к работам на шельфе |
| Порядок предоставления права пользования участками недр шельфа, требования к субъектному составу пользователей недр | + | Есть, но слишком большие ограничения |
| Экологические и природоохранные нормы при предоставлении участков недр шельфа | + | Есть, но недостаточно |
| Порядок финансирования работ, связанных с освоением ресурсов недр шельфа | + | - |

Нормативная работа Минприроды России

Подготовлено

- Положение о порядке прекращения прав пользования участками недр по совмещенной лицензии
- Положение о порядке опубликования недр федерального значения

Разрабатывается

- Перечень участков недр федерального значения
- Перечень участков недр, которые м.б. предоставлены без конкурса, утверждаемый Правительством
- Порядок определения сумм разового платежа при бесконкурсном предоставлении прав пользования недрами
- Порядок предоставления лицензии без конкурса

Внесен в Госдуму РФ (прошел 2 чтения)

- Законопроект, который предусматривает саму **возможность добычи нефти в ледовых условиях** только при наличии у недропользователя **апробированных методов ликвидации разливов нефти.**

Представлен Правительству РФ

- Законопроект, который предусматривает возможность добычи нефти в ледовых условиях только при наличии у компании **методов ликвидации разливов нефти подо льдом, которые бы обеспечивали экологическую безопасность.**

Основные направления совершенствования российского законодательства о континентальном шельфе

- Разработать единые принципы осуществления деятельности на континентальном шельфе и в территориальном море в пределах всех акваторий, находящихся под юрисдикцией России (упрощается процедура получения и согласования разрешительных документов, регламентирующих указанную деятельность)
- Законодательно закрепить максимальные размеры участков, предоставляемых в пользование (мировой опыт)
- Законодательно закрепить принципы, стимулирующих вложение негосударственных инвестиций в геологическое изучение недр континентального шельфа России
- Интенсифицировать подготовку соответствующих технических регламентов при проведении работ, связанных с использованием участками недр на континентальном шельфе (с учетом требований Федерального закона «О техническом регулировании»)
- Совершенствовать налоговое законодательство для стимулирования инвестиций в изучение и освоение углеводородных ресурсов континентального шельфа

Вывод:

- Разработать и принять закон «О поисках, разведке и добыче полезных ископаемых на акваториях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации»
- Принять Закон «Об арктической зоне Российской Федерации»

Спасибо за внимание!



Контактное лицо:

Нина Борисовна Поправко
Тел. +7 812 702-61-25
Факс +7 812 719-88-43
mail@bellona.ru
kab147@mail.ru

191015 Санкт-Петербург,
Суворовский пр., д. 59