

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

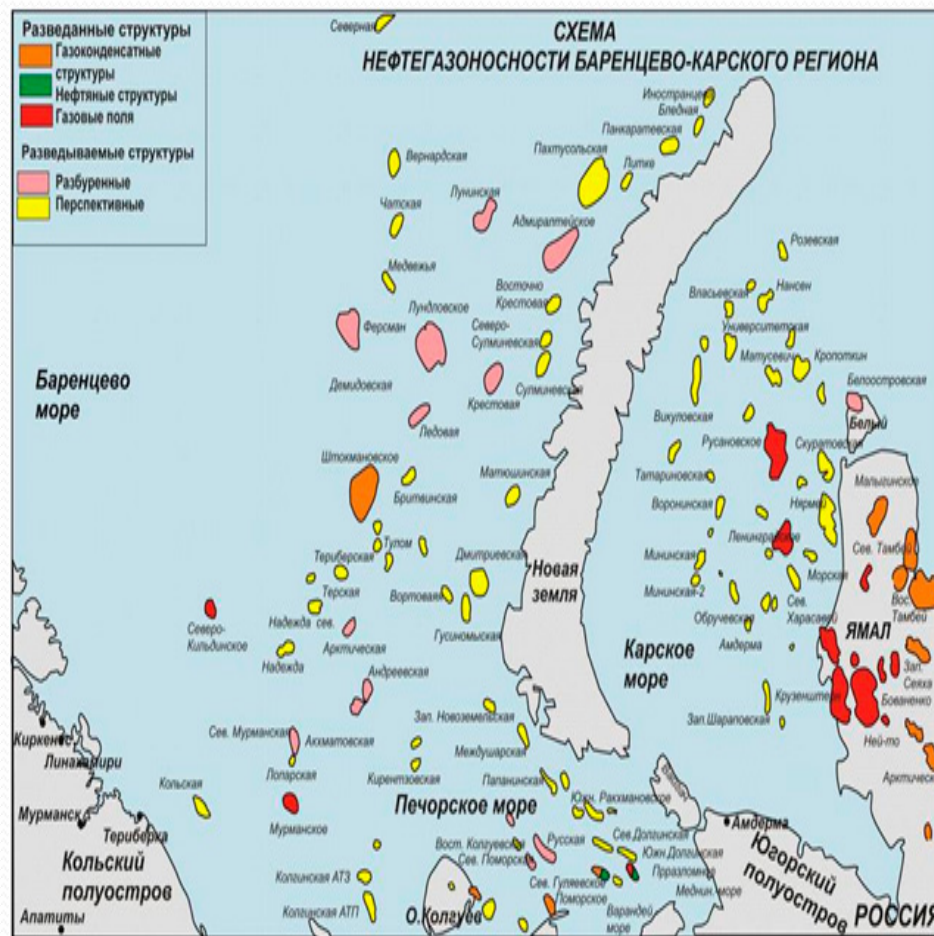
Этим параметрам соответствуют **только 2 государственные компании – ОАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть».**

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
 - – срок 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, бурового шлама, бурового 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 под 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