

Снова о буровых скважинах

М. Петрушин, юрист

Данная статья подготовлена в продолжение ранее публиковавшихся материалов касательно проблем, связанных с буровыми скважинами, как объектами недвижимого имущества и их регистрации*.

С наступлением зимнего периода деятельность нефтяных компаний заметно активизируется, особенно в части проведения буровых работ. Также традиционно в это время Министерство природных ресурсов Российской Федерации вносит коррективы в свою деятельность и предъявляет новые требования к недропользователям.

Основной тенденцией Министерства в этом году является повышение эффективности контроля за рациональным недропользованием, в том числе и путем усиления контроля за буровыми скважинами на нефть и газ.

Так, 18 декабря 2003 г. в МПР России под председательством заместителя министра природных ресурсов РФ, руководителя Государственной службы контроля в сфере природопользования и экологической безопасности А. Поволоцкого состоялось совещание с недропользователями, посвященное совместной работе по актуализации лицензий, один из вопросов которого был посвящен проблеме учета буровых скважин.

С мая по сентябрь МПР России провело инвентаризацию геолого-разведочных скважин на нефть и газ, по результатам которой в Правительство, Минэкономразвития, Минэнерго, Минимущество, МНС и Госгортехнадзор России были направлены соответствующие материалы.

В ходе данной работы МПР России был вскрыт целый ряд проблем, о которых ранее неоднократно писалось в СМИ, в том числе и юридического характера, среди которых можно выделить вопрос отсутствия необходимой документации, подтверждающей права собственности на буровые скважины.

Федеральный закон № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое

имущество и сделок с ним» принят еще в 1997 г., и за прошедшие пять лет, вероятнее всего, изменилось отношение к скважинам только у крупных недропользователей, которые осознают необходимость оформления прав собственности и увеличения капитализации за счет данного рода активов, тем более что большинство из них было ими получено на основании Положения о порядке реализации и использования скважин глубокого бурения на нефть и газ, пробуренных за счет средств государственного бюджета и числящихся на балансе государственных геологических предприятий, утвержденного Госкомимуществом России 7 августа 1995 г., Роскомнедрами России 27 марта 1995 г., Минтопэнерго России, Госгортехнадзором России 11 апреля 1995 г. и зарегистрированного в Минюсте России 25 сентября 1995 г. за № 953.

Также в ходе инвентаризации МПР России столкнулось с проблемой получения информации об объектах недвижимого имущества, о чем можно сделать вывод, исходя из заявления представителей министерства, что ими каждой скважине был присвоен идентификационный номер и создан — или, по крайней мере, планируется создать — Единый федеральный реестр скважин на нефть и газ, в котором отражены индивидуальные номенклатурные и геологические особенности учитываемых скважин.

Невольно на ум приходит вопрос: если буровая скважина является объектом недвижимого имущества, что подтверждается многочисленными судебными решениями, для чего ведется кадастровый и технический учет (инвентаризация) объекта недвижимости, Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предусмотренные Федеральным законом № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», и какая практическая роль отведена данному Единому федеральному реестру скважин на нефть и газ?

Конечно, проведена впечатляющая работа: в результате проведенных МПР России меро-

* См.: Петрушин М. Проблема регистрации нефтегазовых активов // Нефть, Газ и Право. 2003. № 3. С. 38.

приятый по документальной инвентаризации указанных геолого-разведочных скважин выявлено, что общее число пробуренных параметрических, поисково-оценочных и разведочных скважин составляет около 74 тыс., из них 68 тыс. — в распределенном фонде недр, 6 тыс. — в нераспределенном фонде недр. Из 68 тыс. скважин распределенного фонда недр 58 тыс. контролируются пользователями недр, а 10 тыс. вообще не имеют балансодержателя.

Около 20 тыс. геолого-разведочных скважин несанкционированно используются пользователями недр в качестве эксплуатационных, увеличивая риск потери в недрах полезных ископаемых и ухудшения экологической обстановки.

В фактической собственности недропользователей находится около 5 тыс. законсервированных и ликвидированных скважин, которые, вероятнее всего, списаны с балансов недропользователей и могут быть использованы в целях скрытой добычи углеводородного сырья без уплаты налогов и снижения налогооблагаемой базы по налогу на имущество.

Техническое состояние 6 тыс. скважин нераспределенного фонда недр и 10 тыс. скважин распределенного фонда, не имеющих балансодержателя, представляет опасность для окружающей среды и недр из-за нефте-, газо- и водопроявлений, которые со временем могут привести к трудноликвидируемым экологическим катастрофам.

Однако такое заключение о том, что данные скважины не имеют балансодержателя, не вполне понятно, т.к. легитимное строительство таких крупных объектов, как буровые скважины, невозможно без участия государственных органов. Таким образом, не зная собственника вновь построенной скважины чиновники не могут.

Что же касается старых скважин глубокого бурения на нефть и газ, пробуренных за счет средств государственного бюджета, то ранее они числились на балансе государственных геологических предприятий, о судьбе которых также должно известно государственным органам, а именно Минимущество России и его структурным подразделениям.

Тем более, что в связи с тем, что «старые» скважины, находившиеся на балансах государственных геологических предприятий, относились к государственной собственности и, в случае

если они не относились к государственной собственности субъектов Российской Федерации, — до момента определения соответствующего собственника скважин они относились к федеральной собственности¹, порядок оформления права собственности которой был определен Распоряжением Президента РФ от 18 марта 1992 г. № 114-рп «Об утверждении Положения об определении пообъектного состава федеральной, государственной и муниципальной собственности и порядке оформления прав собственности». Права и обязанности ведения реестра федеральной, государственной, муниципальной собственности принадлежало Государственному комитету РФ по управлению государственным имуществом по объектам федеральной собственности и его соответствующим структурным подразделениям — объектам, переданным в государственную собственность субъектов РФ.

Однако, несмотря на все это, на практике сегодня возникают ситуации, когда данные по количеству скважин, отраженные в планах приватизации пользователей недр, отличаются от информации, находящейся в Минимущество России, на десятки скважин, а это составляет десятки миллионов долларов по одному предприятию.

Более того, государству за данными так называемыми нераспределенными скважинами необходимо осуществлять контроль для целей избежания экологической опасности, в том числе и в соответствии с Инструкцией о порядке ликвидации, консервации скважин и оборудования их устьев и стволов, утвержденной постановлением Госгортехнадзора России от 22 мая 2002 г. № 22 «Об утверждении нормативного правового акта» (зарегистрировано в Минюсте России 30 августа 2002 г. № 3759).

Таким образом, данное констатирует тот факт, что государство не является эффективным собственником с точки зрения контроля за своими имущественными активами и использования в полной мере полномочий своих министерств и ведомств.

Но, несмотря на это, МПР России своим приказом № 1049 от 1 декабря 2003 г. «О мерах по повышению эффективности контроля за рациональным недропользованием» в целях повышения эффективности контроля за рациональным недропользованием и совершенствования управления государственным фондом недр предписывает своим подразделениям следующее:

¹ См.: п. 3 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 3020-1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» (в ред. постановлений ВС РФ от 23 мая 1992 г. № 2824-1, от 27 января 1993 г. № 4375-1, от 21 июля 1993 г. № 5475-1, с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда РФ от 10 сентября 1993 г. № 15-П).

- при осуществлении плановых проверок в сфере природопользования, связанного с разведкой и разработкой углеводородного сырья, обеспечить подготовку заключения по вопросам эффективности принимаемых недропользователем мер по контролю за состоянием пробуренных за счет государственных средств геолого-разведочных скважин, а также правомерности их использования для целей разработки месторождений;
- при необходимости внести в лицензионные соглашения в установленном порядке дополнения, предусматривающие обязательства недропользователя по контролю за состоянием находящихся на лицензионных участках пробуренных за счет государственных средств геолого-разведочных скважин;
- а в случае обнаружения недостатков при обеспечении контроля полноты исполнения проектных документов и правил разработки месторождений, которые также затрагивают и буровые скважины, представить руководству министерства предложения о необходимых санкциях и претензиях к недропользователям.

В результате складывается следующая ситуация: органы государственной власти, не обеспечивающие надлежащий контроль и учет за своим имуществом (буровыми скважинами) перекалывают обязанности по контролю за состоянием находящихся на лицензионных

участках и пробуренных за счет государственных средств геолого-разведочных скважин, которые, вероятнее всего, являются собственностью государства, так как своей собственности пользователи недр уделяют должное внимание.

Более того, согласно Порядку организации работы по взаимодействию МПР России и недропользователей на предмет актуализации лицензионных документов, отражающему внутреннее направление деятельности министерства, при принятии решений МПР России и его территориальные органы будут учитывать, помимо прочего, соблюдение нормативов бездействующего фонда скважин и степень сотрудничества при работе над программой по постановке на баланс всего фонда геолого-разведочных скважин на нефть и газ, пробуренных за счет государственных средств.

Наличие рассмотренных выше тенденций в сфере недропользования потенциальный инвестор, несомненно задумается о необходимости вложения денежных средств в ТЭК России, что может существенно ухудшить инвестиционный климат России.

Только одно остается неясным: задумываются ли чиновники о последствиях издания и утверждения такого рода приказов и порядков?

* При сравнении действующего законодательства и проекта Закона «О недрах»

¹ См.: России не хватило открытий // Нефтегазовая вертикаль. 2003. № 9/10. С. 65.

² Там же.