

Юнитизационное законодательство России: утопия или реальное будущее?

С. Мареева, юрист консультационной фирмы «ЭКАП»

Трансграничные месторождения России — источник конфликтов

Прежде чем подробно остановиться на рассмотрении названной темы, поясним, что под трансграничными месторождениями (ТГМ) в недропользовательской практике понимаются месторождения, пересекаемые государственными, внутренними административными границами либо границами участков пользователей недр. Как правило, этот термин применяется к углеводородным месторождениям, потому что при определенных геологических и физико-химических условиях нефть и газ способны перемещаться в горных породах и пересекать установленные на поверхности границы.

Из приведенного определения можно сделать вывод о том, что ТГМ отличаются друг от друга в первую очередь тем, какими границами они пересекаются. Поэтому выделяют два вида трансграничности: 1) международную и 2) национальную. Международная трансграничность, в частности, предполагает, что месторождение расположено на территориях двух или более государств и пересекается границами этих государств. При национальной трансграничности месторождение расположено на территории одного государства и пересекается границами его внутренних административных образований (например, субъектов федерации, штатов) или границами участков пользователей недр.

Условно все ТГМ можно было бы классифицировать в зависимости от того, какие объекты входят в ТГМ и какие субъекты имеют на него право. Так, к объектам ТГМ логично отнести 1) территорию сопредельных государств, 2) территорию сопредельных административных образований и 3) сопредельные участки недропользователей. Соответственно, в качестве субъектов ТГМ выделяются 1) государства, 2) административно-территориальные образования и 3) пользователи недр.

В зависимости от субъектно-объектного состава меняется метод регулирования отношений. Так, в отношении ТГМ, пересекаемых государственными границами, действуют международные договоры по совместной разработке. На ТГМ, пересекаемых границами административно-территориальных образований, действует внутреннее публичное право государства.

На ТГМ, пересекаемых границами участков пользователей недр, государство прибегает к методам регулирования, которые обязывают недропользователей строить свои отношения по освоению ТГМ на гражданско-правовой основе. Речь идет о согласовании воли недропользователей посредством так называемого юнитизационного соглашения — соглашения о совместной разработке их участков по единому плану. Как правило, в таком соглашении недропользователи устанавливают: пропорции, определяющие долю добычи, на которую имеет право каждый из них; процедуру переоценки их долевого участия; долю затрат, которые каждый из них обязан произвести; порядок составления и утверждения смет расходов и программ разработки ТГМ; порядок распределения и распоряжения углеводородами; права и обязанности оператора и т.д.

Чтобы яснее представить схему взаимоотношений на ТГМ, уместно выделить несколько субъектных составов и субъектных уровней ТГМ.

Так, при международном сотрудничестве:

- 1) государства, на территориях которых ТГМ расположено, являются субъектами первого уровня;
- 2) административные образования государства — это субъекты второго уровня;
- 3) пользователи недр — субъекты третьего уровня.

В том случае, когда государства заключили международный договор о порядке освоения

ТГМ, национальное законодательство каждого государства должно быть подчинено этому договору, а пользователи участков на ТГМ должны заключить между собой юнитизационные соглашения.

Если месторождение расположено на территории нескольких административных образований государства, субъектами ТГМ будут:

- 1) административно-территориальные образования (субъекты первого уровня);
- 2) пользователи недр (субъекты второго уровня).

Если же месторождение находится в пределах одного административно-территориального образования и при этом поделено на несколько участков, субъектами первого уровня будут пользователи недр.

Из приведенных примерных ситуаций видно, что субъекты ТГМ, находящиеся на одном уровне, обладают одинаковым правовым статусом (государство — государство, административно-территориальное образование — административно-территориальное образование, недропользователь — недропользователь) и выступают на равных. Однако на практике встречаются случаи, когда субъекты, которые принадлежат к одному уровню, находятся в разных «весовых категориях». Так бывает, например, когда ТГМ выходит за пределы территории субъекта федерации и простирается в исключительную экономическую зону. Здесь субъектами одного уровня будут государство и административно-территориальное образование.

Зачастую такое многообразие субъектов и объектов ТГМ является причиной возникающих конфликтов. Так, в декабре 1991 г., после распада СССР, единое минерально-сырьевое достояние Союза было поделено между новыми независимыми государствами. Чуть позже, после принятия Закона РФ «О недрах» в феврале 1992 г., государственный фонд недр Российской Федерации был еще раз поделен — теперь уже между субъектами Федерации, а затем пользователями лицензионных участков. В результате месторождения, ранее находившиеся в ведении единого хозяина — СССР, были распределены среди множества новых хозяев.

Министерство природных ресурсов Российской Федерации в 1999 г. запросило у субъектов Федерации информацию о наличии на их территории месторождений, нефти и газа, пересекаемых их административными границами, а также месторождений на освоение которых лицензия была выдана нескольким недропользователям. Двадцать семь субъектов Федерации подтвердили, что на их территориях такие месторождения существуют.

К примеру, Тагринское нефтегазоконденсатное месторождение расположено одновременно на территории Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов. Однако 89% запасов углеводородов месторождения залегают на территории ХМАО, а 11% — ЯНАО. Владельцем лицензии на все месторождение является одна и та же добывающая компания. 66,7% запасов Хмелевского нефтяного месторождения залегают на территории Башкирии, а 33,3% — Удмуртии.

Приведем также пример для другого случая, когда на месторождение, расположенное на территории одного субъекта Федерации, лицензии одновременно принадлежат нескольким недропользователям. Так, по состоянию на 1999 г. лицензии на Комсомольское нефтегазоконденсатное месторождение, расположенное на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, были выданы:

- в отношении нефти — ОАО «Пурнефтегазгеология» и ОАО «Роснефть-Пурнефтегаз» (т.е. двум компаниям одновременно);
- в отношении конденсата — ОАО «Роснефть-Пурнефтегаз»;
- в отношении газа: ОАО «Пурнефтегазгеология», ОАО «Роснефть-Пурнефтегаз» и ПО «Ноябрьскгаздобыча» (трем компаниям).

Мировая практика показывает, что споры о том, кому сколько углеводородов должно принадлежать в таких случаях, не редкость, а скорее закономерность. Объектом уже имеющих место серьезных разногласий на международном уровне является Каспий. Проблемы возникли также с Азово-Черноморским бассейном и Марковским газовым месторождением, часть которого находится на территории Ростовской области (Россия), а другая часть — на территории Украины.

Пути решения конфликтов

Закономерный вопрос — как избежать разногласий? Думается, так же, как это принято в других странах и на международном уровне, — при помощи совместной разработки ТГМ всеми его пользователями по единому плану. В мировой практике совместная разработка таких месторождений получила название «юнитизация». При юнитизации отношения недропользователей регулируются юнитизационным законодательством, в ряде случаев обязывающим недропользователей сотрудничать друг с другом и заключать между собой юнитизационные соглашения. В таких соглашениях определяется порядок освоения ТГМ и распределения доходов и расходов между субъектами ТГМ. Наличие юнитизационного законодательства является гарантией защиты права собственности на полезные ископаемые.

Понятие «юнитизационное законодательство», на наш взгляд, объединяет в себе:

- 1) международные договоры о сотрудничестве при освоении ТГМ;
- 2) национальное или федеральное законодательство о порядке освоения ТГМ;
- 3) законодательство административно-территориальных образований по ТГМ, включая договоры между образованиями.

Похоже, что необходимость разработки таких норм сейчас осознали и в России, и в СНГ в целом. Так, за последние несколько лет принят ряд мер, направленных на урегулирование имеющих место разногласий в связи с правами на ТГМ, а также на определение правового статуса таких месторождений и порядка их освоения.

Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр

31 мая 2001 г. в г. Минске Правительствами Российской Федерации, Молдавии, Белоруссии, Таджикистана, Украины и Киргизии было подписано Соглашение о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр (далее — Соглашение). В нем установлен порядок использования месторождений, пересекаемых совместными границами этих государств.

Стороны Соглашения определили трансграничное месторождение полезных ископаемых как «участок недр, в котором локализовано полезное ископаемое или подземные воды, пересекающий государственную границу сопредельных Сторон»¹. Интересно то, что к ТГМ отнесены не только месторождения углеводородного сырья, но и твердых полезных ископаемых, а также подземные воды и общераспространенные полезные ископаемые, используемые населением приграничных районов² для собственных нужд. Как уже отмечалось, обычно международные юнитизационные соглашения заключаются в отношении месторождений нефти и газа в силу их мобильности и способности перемещаться через границы. Свойства подземных вод также сравнимы со свойствами углеводородов, залегающих в недрах. Однако твердые полезные ископаемые находятся в статическом, а не динамическом состоянии и

не перемещаются ни через какие границы. Тем не менее распространение действия Соглашения и на твердые полезные ископаемые может быть расценено как положительный момент, так как разрабатывать любое месторождение по единому плану намного эффективнее и с экономической, и с экологической точек зрения.

Действие Соглашения распространяется на следующие виды работ:

- региональные геологические, геофизические, геохимические, гидрогеологические, инженерно-геологические, другие специализированные исследования геологического профиля и региональный экологический мониторинг;
- поисковые, поисково-оценочные и разведочные работы;
- освоение месторождений полезных ископаемых местным населением для собственных нужд;
- эколого-геологические работы в пределах горных отводов действующих, законсервированных, ликвидированных добывающих предприятий;
- экологические экспертизы проектов по изучению и освоению ТГМ;
- охрана недр.

Подписав данное Соглашение, государства взяли на себя обязательство способствовать согласованным действиям и принятию взаимоприемлемых решений при проведении в приграничных районах совместных работ по освоению ТГМ. Площадь проведения совместных работ определяется сопредельными государствами в соответствии с их действующим законодательством на основании договоров, в которых согласовываются пограничные, таможенные, административные режимы и другие процедуры, необходимые для реализации совместных проектов.

Наряду с реализацией совместных проектов Соглашение предусматривает для его участников возможность самостоятельного освоения ТГМ. Так, в случае одностороннего проведения работ в приграничных районах сопредельные государства должны исходить из принципа не нанесения ущерба запасам полезных ископаемых, субъектам хозяйственной деятельности и окружающей природной среде другого сопредельного государства. Если этот принцип будет нарушен, причинитель ущерба должен его возместить.

¹ Сопредельные Стороны — государства, имеющие общую государственную границу (ст. 1 Соглашения).

² Приграничный район — прилегающая к государственной границе территория Стороны, находящаяся под административным руководством местного компетентного органа (ст. 1 Соглашения).

О намерении осуществить в приграничных районах геологические работы сопредельное государство обязано информировать другое сопредельное государство по своей инициативе или по его запросу. Также государство должно по своей инициативе или по запросу другого сопредельного государства предоставлять ему или по договоренности третьей стороне:

- необходимые материалы для проведения экологической экспертизы;
- результаты экологических экспертиз по оценке воздействия геологических работ на окружающую среду сопредельного государства либо
- проводить совместные экологические экспертизы этих работ.

В соответствии со статьей 8 Соглашения изучение и освоение ТГМ углеводородного сырья, отработка запасов которых в одностороннем порядке повлечет изменение в количестве или качестве запасов в части месторождения, принадлежащей сопредельному государству, должны проводиться на основе договоров, заключенных между этими государствами.

В силу Соглашения совместные геологические работы по всем видам полезных ископаемых, кроме общераспространенных, используемых для собственных нужд, проводятся в приграничных районах на основе договоров в единой системе геодезических координат и на единой топографической основе.

Для руководства и координации совместных работ, связанных с реализацией Соглашения, подписанного 31 мая 2001 г., каждое сопредельное государство должно было назначить «компетентный орган приграничного района».

1 марта 2002 г. Министерство природных ресурсов РФ издало приказ № 98 «О реализации Соглашения о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр». В соответствии с этим приказом обеспечение координации работ по реализации Соглашения в Российской Федерации было поручено Управлению международного сотрудничества и межгосударственных программ в области природопользования. Головной организацией по выполнению Соглашения назначено Федеральное государственное унитарное предприятие «Всероссийский научно-исследовательский институт экономики минерального сырья и недропользования» (ФГУП ВИЭМС).

ВИЭМС был уполномочен:

1) проводить мониторинг выполнения Соглашения и

2) до 1 апреля 2002 г. подготовить и разослать в территориальные органы МПР России требования к текстовым и картографическим материалам по трансграничным и приграничным месторождениям и другим объектам, подпадающим под действие Соглашения и необходимым для мониторинга выполнения Соглашения.

На территориальные органы МПР России в соответствии с приказом были возложены, в частности, следующие обязанности:

- организовать работу по реализации Соглашения с органами исполнительной власти и недропользователями на территории соответствующих субъектов Российской Федерации;
- оперативно представлять ФГУП ВИЭМС информацию по реализации Соглашения, а также включать ее в соответствующий раздел квартальных отчетов, представляемых в МПР России.

Во исполнение приказа ФГУП ВИЭМС 1 апреля 2002 г. направило руководителям территориальных органов МПР России Требования к текстовым и графическим материалам по трансграничным и приграничным месторождениям.

VI сессия Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр

1–5 июля 2002 г. состоялась VI сессия Межправительственного совета по разведке, использованию и охране недр. В работе сессии приняли участие полномочные представители и эксперты от Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана, Узбекистана (в качестве наблюдателя), Украины и Исполнительного Комитета СНГ.

На заседании участниками были рассмотрены вопросы, имеющие отношение к проблемам ТГМ:

- о ходе реализации Соглашения о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр;
- о проекте Соглашения о сотрудничестве государств — участников СНГ по формированию и реализации межгосударственной системы стандартизации, метрологии и сертификации в области геологического изучения недр;

- о проекте «Временных методических рекомендаций по геоэкологическому мониторингу приграничных территорий»;
- о сотрудничестве государств — участников СНГ в области нормативного регулирования горного надзора и охраны недр;
- о состоянии подготовки к утверждению проекта Модельного кодекса о недрах и недропользовании государств — участников СНГ.

В соответствии с Протоколом VI сессии Межправительственного совета были приняты, в частности, такие решения:

- рекомендовать организациям, осуществляющим мониторинг реализации Соглашения о приграничном сотрудничестве в области изучения, освоения и охраны недр, подготовить Реестр трансграничных месторождений (ВИЭМС — Россия, УкрНИГРИ — Украина, КазНИГРИ, ТОО «Геоинцентр» — Казахстан, БелНИГРИ — Белоруссия) и представить его к началу VII сессии Межправительственного совета;
- одобрить предложения киргизской стороны о проведении совместных с казахской стороной геологических исследований на приграничных территориях Киргизского хребта и рекомендовать им согласовать до конца текущего года соответствующий совместный проект;
- приступить к реализации проекта «Геодинамика и нефтегазоносность Азово-Черноморского бассейна» в части разработки и согласования программ исследований заинтересованными сторонами и направить в трехмесячный срок соответствующие предложения украинской стороне.

Следующая, VII сессия Межправительственного совета запланирована на сентябрь 2003 г. и будет проведена в Армении, в Ереване.

Параллельно с деятельностью органов исполнительной власти в отношении ТГМ работа ведется и на законодательном уровне.

Проект Кодекса Российской Федерации о недрах

25 июня 2002 г. группа депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации внесла в Государственную Думу проект Кодекса Российской Федерации о недрах. Перспективы этого документа пока неясны, тем не менее хотелось бы остановиться на заслуживающих, на наш взгляд, внимания прогрессивных для рос-

сийского законодательства положениях проекта о порядке освоения ТГМ.

Согласно ст. 28 проекта, разработка одного месторождения полезного ископаемого разными пользователями сопредельных или близко расположенных участков недр должна проводиться по согласованным техническим (технологическим) проектам или общему генеральному проекту (технологической схеме), исключающему нерациональное использование недр и обеспечивающему безопасность проведения работ.

Координация действий пользователей ТГМ возлагается по их совместному решению на одного из них, и этот пользователь становится оператором (координатором) проекта. В случае отсутствия такого совместного решения функции оператора (координатора) исполняет один из недропользователей по решению органа, предоставляющего право пользования участками недр. При этом указанное условие должно содержаться во всех лицензиях на право пользования сопредельными или близко расположенными участками недр в целях разработки отдельных частей ТГМ.

По проекту кодекса при разработке ТГМ должен соблюдаться принцип удовлетворения интересов каждого из его пользователей. Так, пользователи ТГМ имеют равные права на доступ к информации о месторождении в целом и обеспечивают взаимное ознакомление с информацией о состоянии разработки выделенных каждому из них участков.

При разработке месторождений нефти и газа, границы которых превосходят границы горного отвода, пользователь недр не имеет права без согласия пользователя сопредельного или близко расположенного участка размещать эксплуатационные скважины у границ указанных участков относительно забоя ближе чем на расстояние, равное радиусу влияния скважины, определенному в установленном порядке.

Разногласия в вопросах пользования участками ТГМ разрешаются по заявлению его пользователей органом, предоставляющим право пользования участками недр, при участии федерального органа государственного горного надзора и иных заинтересованных федеральных органов исполнительной власти или в судебном порядке.

Согласно ст. 29 проекта, в случае если участок недр расположен на территориях двух или бо-

лее субъектов Федерации и разработка находящегося в нем месторождения возможна только по единому техническому (технологическому) проекту, предоставление в пользование указанного участка недр осуществляется на основании решения федерального органа управления государственным фондом недр (т.е. МПР России) или его территориального органа по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации, на территориях которых этот участок недр расположен. К лицензии на пользование этим участком недр прилагается договор о совместном использовании указанного участка и распределении платежей за пользование участком, подписанный органами исполнительной власти субъектов Федерации, территории которых включают данный участок или иным образом используются при пользовании этим участком.

Статья 89 проекта Кодекса устанавливает порядок совместного освоения углеводородных ТГМ. Под «совместным освоением» в данном случае авторы проекта понимают «координацию работ между двумя и более недропользователями, осуществляющими свою деятельность по разработке одного и того же месторождения углеводородного сырья, расположенного на прилегающих друг к другу участках недр, в целях обеспечения более эффективной и рациональной добычи углеводородов».

Недропользователи могут заключать между собой письменное соглашение по совместному освоению ТГМ. Указанное соглашение должно содержать условия извлечения углеводородного сырья на соответствующих участках недр и пропорции раздела добываемого углеводородного сырья между сторонами соглашения. Данное соглашение и любые изменения к нему подлежат утверждению органами, предоставившими право пользования указанным участком недр.

Особенно важны, на наш взгляд, нормы проекта о возможности применения принудительной юнитизации при освоении ТГМ. Так, в случае если при геологическом изучении, разведке или эксплуатации месторождения углеводородного сырья будет установлено, что залежь располагается частично в пределах лицензионного участка одного недропользователя и частично в пределах лицензионного участка другого недропользователя, МПР России или его территориальные органы обязаны потребовать, чтобы данные недропользователи за-

ключили соглашение друг с другом в пределах срока, который будет определен МПР России.

Более того, если недропользователь отказывается заключить соглашение с другим недропользователем (недропользователями) либо если он не согласен с планом совместного освоения, федеральный орган управления государственным фондом недр вправе обязать его заключить такое соглашение. В случае неисполнения данных предписаний проект Кодекса предусматривает для нарушителя наступление ответственности — его право пользования участком может быть прекращено.

Этим юнитизационные положения проекта Кодекса о недрах, внесенного в Государственную Думу, ограничиваются. К сожалению, в документе остались неурегулированными вопросы о содержании юнитизационного соглашения, его обязательных положениях, правовой силе и соотношении юнитизационного соглашения с лицензионными соглашениями, концессиями и СРП, вопросы переоценки долей участников ТГМ и соотношения запасов углеводородов в недрах ТГМ и уплачиваемых недропользователями налогов. Не были урегулированы также случаи международной юнитизации и др.

* * *

В заключение хотелось бы отметить, что наконец-то процесс разработки юнитизационного законодательства в России сдвинулся с мертвой точки. Причем работа ведется сразу на двух уровнях: национальном (внутри России) и международном (в рамках СНГ). На наш взгляд, большего успеха удалось достигнуть при решении проблем ТГМ на международном уровне. Об этом свидетельствуют, в частности, достигнутые соглашения России с Казахстаном и Азербайджаном по каспийским месторождениям, а также Соглашение о сотрудничестве в области изучения, разведки и использования минерально-сырьевых ресурсов, подписанное 10 октября 2002 г. МПР России и Министерством экологии и природных ресурсов Украины. И хотя неизвестно, сколько по времени займет разработка и согласование необходимых нормативных юнитизационных актов, думается, что недропользователи трансграничных месторождений теперь могут надеяться, что их интересы будут защищены на государственном уровне.