

# Проблемы освоения трансграничных месторождений



**С.Ю. Мареева,**  
кандидат юридических наук,  
юрист международной  
юридической фирмы «ЛеБоф,  
Лам, Грин и МакРей»\*

## Понятие и виды трансграничных месторождений

В широком понимании проблема трансграничности касается как углеводородных месторождений, так и месторождений твердых полезных ископаемых, пересекаемых различными границами<sup>1</sup>. Однако она становится наиболее острой, когда связана с миграцией полезных ископаемых в недрах, их текучестью. Как правило, термин «трансграничное месторождение» (ТГМ) подразумевает месторождение углеводородного сырья, т.е. месторождение, содержащее запасы нефти, газа или газового конденсата. Причина особого отношения к углеводородным ТГМ заключается в том, что при определенных геологических и физико-химических условиях нефть и газ способны перемещаться в горных породах и пересекать установленные на поверхности границы. Фактор миграции углеводородного сырья, залегающего в недрах пограничных участков, предельно осложняет правовое регулирование их освоения.

Твердые полезные ископаемые не обладают способностью мигрировать, поэтому споров в отношении них при освоении месторождений, как правило, не возникает. Можно отметить, что проблемы ТГМ твердых полезных ископаемых носят общий характер и включают в себя факторы, присутствующие всем трансграничным месторождениям:

- 1) экологический (выражающийся в причинении вреда окружающей среде при дублировании недропользователями ТГМ производственных мощностей);
- 2) экономический (характеризующийся неполным извлечением полезных ископаемых из

недр в результате разработки месторождения по проектным документам, не согласованным с проектными документами пользователей сопредельного участка);

- 3) технический (выражающийся в несогласованном применении на месторождении разных методов и технологий освоения).

При освоении ТГМ твердых полезных ископаемых последствия указанных факторов не настолько существенны для недропользователей и государства по сравнению с теми, которые возникают на ТГМ углеводородов. Освоение именно ТГМ углеводородов влечет за собой наиболее острые и поныне не решенные проблемы. Нередко возникает ситуация, когда месторождение углеводородов можно разрабатывать с любой стороны границы и запасы, залегающие в недрах одного участка месторождения, могут быть извлечены пользователем сопредельного участка. Такая особенность ТГМ углеводородов является основной причиной споров, конфликтов и даже войн во многих частях земного шара.

Растущее значение углеводородных источников энергии в мировой экономике означает, что потребность в этом относительно дешевом топливе будет расти. В результате будет также возрастать и необходимость развивать трансграничные энергетические ресурсы, вследствие чего будут обостряться связанные с ними конфликты. Россия — одно из наиболее крупных нефтедобывающих государств мира, экономика которого все еще не преодолела сырьевую зависимость. Существенная задержка освоения ТГМ, связанная с отсутствием адекватной правовой базы, негативно сказывается на экономике России. Конфликты вокруг ТГМ требуют скорейшего разрешения.

ТГМ — это месторождение углеводородов, пересекаемое границами или иными узаконенными разделительными линиями — межгосударствен-

\* Выводы, которые делаются в данной работе, отражают личную точку зрения автора и могут не совпадать с позицией международной юридической фирмы «ЛеБоф, Лам, Грин и МакРей».

<sup>1</sup> См. подробнее: *Мареева С.Ю.* Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ. М.: Нестор Академик Паблишерз, 2006.

ными, внутригосударственными или индивидуально-пользовательскими (границами отдельных участков недр). Конечно, такое понятие ТГМ очень условно, потому что под трансграничными в зарубежной литературе обычно понимают те месторождения, которые пересекаются только государственными границами, т.е. границами, устанавливающими территориальные пределы государства. Сам термин «трансграничность» имеет иностранное происхождение; и им обозначаются именно межгосударственные ТГМ. В российскую научную литературу он проник недавно и используется также для обозначения месторождений, разделенных не только межгосударственными границами, но и границами между субъектами РФ и лицензионных участков<sup>2</sup>.

Трактовка трансграничности в широком смысле не только оправдана, но и необходима. Ведь не только граница в ее собственном, узком смысле, а любая законно проведенная разделительная линия создает феномен трансграничности, если она отграничивает часть месторождения, на которой государство устанавливает правила при пользовании недрами, которые могут отличаться от правил, действующих на других участках месторождения<sup>3</sup>. Критерием трансграничности месторождения является не столько вид границы (государственной или иной), сколько различия в правовом режиме разделенных ею участков недр.

В этом смысле могут существенно различаться правовые режимы освоения участков недр не только на территории сопредельных государств, но и на территории сопредельных субъектов федерации в одном государстве, разделенных административно-территориальной границей, а также правовые режимы отдельных участков недр, на которые может быть разделено конкретное месторождение. Конечно, характер таких различий существенно различается в зависимости от вида границы, пересекающей ТГМ; но в любом случае имеет место именно феномен трансграничности. Если отказаться от понятия трансграничности, то невозможно идентифици-

ровать эти различия и, как следствие, сформулировать основные положения законодательства о регулировании освоения ТГМ.

Различия правового регулирования освоения межгосударственных ТГМ могут иметь системный характер, потому что теоретически допустимо, что сопредельные страны могут принадлежать к разным правовым системам (как, например, Великобритания и Норвегия на шельфе Северного моря). Системный характер приобретают различия в регулировании участков межгосударственного ТГМ, если в одной из сопредельных стран недропользование целиком монополизировано государством (как это, например, имело место в СССР), тогда как в другой сопредельной стране оно имеет частный характер. Третий пример: в одной стране недропользование основывается на административной, лицензионной системе, а в сопредельной стране — на договорной. Еще один пример: в одной стране недра целиком принадлежат федерации, тогда как в другой собственность на них разделена между федерацией и ее субъектами.

Во всех таких случаях межгосударственное ТГМ, если его правовой режим урегулирован соответствующим договором, становится как бы общим «правовым полем» двух суверенных соседних государств и их национальных правовых систем, представленных в данном случае теми отраслями права, которые связаны с регулированием недропользования. К особенностям межгосударственной трансграничности относится и то, что сопредельные государства — это всегда собственники недр, в отличие от других субъектов трансграничных отношений, которые правами собственности на них не обладают. Как собственник государство предоставляет право пользования недрами, а как орган публичной власти регулирует их освоение. Государство — не простой собственник, а суверенный.

В практике недропользования, однако, преобладает внутригосударственная трансграничность, хотя, как говорилось, ее порождают уже не государственные, а иные границы. В России это границы субъектов Федерации, которые согласно Конституции РФ совместно с Федерацией ведают вопросами владения, пользования и распоряжения недрами, в том числе и вопросами ТГМ. В Российской Федерации эта конституционная норма, как известно, воплощалась в так называемом принципе двух ключей; иными словами, в принципе сов-

<sup>2</sup> См.: Ульянов В., Дьячкова Е. Трансграничные месторождения: проблемы правового регулирования // Нефть, Газ и Право. 1999. № 4 (28). С. 5; Ульянов В., Дьячкова Е. Юнитизация. Форма сотрудничества при освоении трансграничных ресурсов нефти и газа // Нефть России. 1998. № 10–11. С. 46.

<sup>3</sup> В пользу широкой трактовки понятия трансграничности свидетельствуют ТГМ, располагающиеся за пределами территориальных вод государства. В этих случаях не совсем корректно говорить, что такие месторождения разделены государственными границами. Это — границы шельфа государства.

местного ведения сферой недропользования Федерации и субъектов Федерации. В настоящее время этот принцип ушел в прошлое. Регулирование основных вопросов недропользования стало прерогативой Российской Федерации. С учетом этого обстоятельства должно быть сформулировано и будущее законодательство о ТГМ.

В отдельных странах существует трансграничность месторождений, пересекаемых границами субъектов, которые так же, как государство, являются собственниками недр, расположенных на их земле. Это субъекты федерации США (штаты) и Канады (провинции). Общим «правовым полем» в таких случаях является ТГМ между сопредельными субъектами федерации, а правовой режим его освоения определяется законодательством обоих субъектов, а также нормами федерального законодательства о ТГМ.

Трансграничность месторождений, разделяемых границами публично-правовых образований (федерации и ее субъектов), принципиально отличается от еще одной разновидности внутригосударственной трансграничности — трансграничности индивидуальных участков пользователей недр. Во-первых, разделительная линия между ними не имеет публичной и общеобязательной природы. Ею связаны только недропользователи. Во-вторых, недропользователи — частные лица, а не публично-правовые образования. В-третьих, и это главное, они непосредственно используют недра, т.е. являются конечным адресатом регулирования со стороны публично-правовых субъектов отношений трансграничности.

Рассматривать месторождение как трансграничное в данном случае необходимо потому, что участки его недр, предоставленные нескольким пользователям, могут попадать в различающееся по своим условиям правовое регулирование. Так, крупное месторождение может располагаться на территориях нескольких субъектов РФ, каждый из которых может по-разному взимать местные (региональные) налоги, устанавливать разную арендную плату за недвижимость, разные тарифы на услуги, иметь другие местные особенности, порой существенно влияющие на правовой режим освоения участка ТГМ, расположенного в данном субъекте Федерации. У каждого недропользователя сопредельных участков ТГМ также могут существенно различаться методы ведения работ.

Таким образом, все трансграничные месторождения можно условно классифицировать на опреде-

ленные виды. Основанием для классификации служат особенности формирования правового режима освоения ТГМ, которые определяются следующими факторами:

- ! видом границы, пересекающей месторождение;
- ! природой субъектов прав на ТГМ;
- ! нормами права, регулирующего освоение ТГМ;
- ! методами регулирования.

Эти признаки, с одной стороны, присущи каждому трансграничному месторождению, а с другой — позволяют отнести месторождение к тому или иному виду.

### Методы правового регулирования освоения ТГМ

Формирование правового статуса ТГМ зависит прежде всего от общего порядка регулирования освоения полезных ископаемых, в конечном счете — от основополагающих принципов недропользования. Правовое регулирование освоения трансграничных месторождений подразумевает применение разных методов воздействия на недропользователей, которые должны быть закреплены в законодательстве. Относительно ТГМ можно выделить два метода правового регулирования: административный и договорный. Под первым подразумевается регулирование так называемых вертикальных отношений, которое носит публично-правовой характер, под вторым — регулирование так называемых горизонтальных отношений, которое достигается договорными методами.

Как показывает практика, для освоения ТГМ недостаточно только административно-правовых методов воздействия. Для регулирования освоения ТГМ необходимы также договорные, в том числе гражданско-правовые, формы взаимодействия субъектов прав на ТГМ, прежде всего самих недропользователей. Оптимальный путь освоения ТГМ заключается в сочетании государственно-властных (административно-правовых) и договорных, в том числе гражданско-правовых, форм организации сотрудничества пользователей ТГМ.

С целью достижения сотрудничества недропользователей могут быть использованы два вида договоров. Первый — договор государства с недро-

пользователем, по которому последнему предоставляется право пользования участком недр. В нем должно быть предусмотрено в том числе обязательство недропользователя заключить соглашение с сопредельными пользователями о согласованных действиях по разведке, освоению и эксплуатации ТГМ. Очевидно, что государство косвенно влияет на условия таких соглашений: оно задает основные параметры объединения недропользователей. При этом наряду с договором у государства есть также другие инструменты воздействия на характер таких отношений — предписания нормативных актов относительно существенных условий объединения (предмет соглашения недропользователей ТГМ, технология освоения месторождения, безопасность ведения работ, экологические требования и т.д.).

В случаях, когда недропользование основывается на административной, лицензионной системе, пользователь должен получить в административном порядке (в лицензии или ином разрешительном документе) предписание освоить предоставленный ему участок в сотрудничестве с другими пользователями ТГМ, для чего все они должны избрать ту или иную (либо прямо предписываемую) форму объединения и согласования своих действий.

В случае договорной системы недропользования договоры между государством и недропользователем (договоры первого вида) представлены на практике несколькими формами, каждая из которых определяется прежде всего видом недропользования и особенностями принятого в той или иной стране законодательства. Наиболее распространенным видом договора недропользования является концессионное соглашение, которое в различных модификациях используется более чем в 100 государствах мира. В странах общего права концессионному соглашению в целом соответствует договор аренды недр. Примерно в 40 нефтедобывающих государствах распространены соглашения о разделе продукции, действующие иногда наряду с концессиями. В третьей группе стран используется форма договора об оказании услуг в сфере нефтедобывающей промышленности (так называемые сервисные контракты с риском или без риска).

В России вопрос о правовой природе таких договоров требует глубокой проработки<sup>4</sup>.

Согласно одной из точек зрения отношения недропользования носят гражданско-правовой характер, так как недра указаны в Гражданском Кодексе Российской Федерации как объекты гражданских прав. Согласно другой точке зрения, отношения недропользования — это административные отношения<sup>5</sup>, а договор недропользования — публично-правовой договор<sup>6</sup>.

В действительности, как представляется, договор недропользования носит смешанный характер. Но это не смешанный гражданско-

правовой договор. В смешанных договорах обязательно присутствуют элементы нескольких гражданско-правовых договоров.

Договор недропользования от них отличается: в нем соединяются административно-правовые и гражданско-правовые элементы. Договор недропользования — это так называемый гетерогенный договор, который сочетает в себе два принципиально разных начала. В разных пропорциях сочетают эти начала соглашения о разделе продукции, договор концессии и договор горной аренды. Только договор подряда в недропользовании (сервисный контракт) имеет исключительно гражданско-правовую природу.

Второй вид договоров по освоению ТГМ — это договор между самими недропользователями. Данный договор заключается в развитие первого вида договора либо записанного в лицензии предписания. В таком договоре, носящем чисто гражданско-правовой характер, устанавливаются условия согласованной и скоординированной деятельности сторон по освоению ТГМ с учетом требований государства. Такие требования, как отмечалось, доводятся до пользователей либо в договорном порядке (договор первого вида «государство-пользователь»), либо в административном порядке (в лицензии).

Федеральное законодательство должно обязывать недропользователей заключать между собой соглашения о сотрудничестве. В таких соглашениях должны быть обязательно урегулированы следующие вопросы:

- ! разработка всех участков месторождения на основе единого плана;
- ! ведение единого счета доходов и расходов по объединенной территории в целом с по-

<sup>4</sup> См., например: *Сосна С.А.* Концессионные соглашения. Теория и практика. М., 2002.

<sup>5</sup> См.: *Демин А.В.* Основные теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 37.

<sup>6</sup> См.: *Клюкин Б.Д.* О развитии договорной основы права пользования недрами // *Нефть, Газ и Право.* 2003. № 6. С. 9–19.

следующим распределением этих доходов и расходов пропорционально запасам каждого объединенного участка;

! процедура согласования, переоценки и экспертизы запасов углеводородов.

Отношения недропользователей должны эффективно регулироваться федеральным законодательством, в дополнение к которому субъекты РФ обязаны заключить договор об установлении единого налогового режима на ТГМ (в части налогов, поступающих в бюджеты субъектов), а также об унификации норм экологического, земельного и иного законодательства, действующего на региональном уровне.

### Договорные формы организации освоения ТГМ

Существуют разные договорные формы объединения недропользователей, которые могут быть использованы при разработке ТГМ. За рубежом для добывающей промышленности, в частности, типичны *совместные предприятия* (joint ventures). Они дают возможность недропользователям расширить свое участие в территориальном отношении и в различных сферах деятельности, включая геологическое изучение, разведку и добычу, обслуживание добывающего производства, техническую, научно-исследовательскую сферы. Регулирование организационно-хозяйственной и коммерческой деятельности совместных предприятий осуществляется на основе гражданского законодательства. В частности, совместное предприятие является юридическим лицом, а его статус закрепляется в соглашении о создании и деятельности совместного предприятия и в уставе. В соглашении устанавливаются взаимная ответственность, права и обязанности совладельцев.

Участники совместного предприятия обычно назначают одного из них оператором (как правило, того, кто обладает наибольшей долей участия). Это лицо выступает в качестве ответственного за выполнение поисково-разведочных работ или добычу. Оператор подчиняется комитету управления. Он готовит ежегодные или периодические программы работ, которые представляются участникам совместного предприятия для одобрения. На основе этих программ и соответствующих долей в совместном предприятии участники определяют расходы.

В соответствии с соглашением оператор получает во владение имущество совместного предпри-

ятия, управляет его фондами и обслуживает счета. При этом он действует в качестве управляющего, исходя из собственной выгоды и выгоды других участников. В большинстве совместных предприятий оператор, используя свои полномочия, может воздействовать на интересы других участников.

Другой формой сотрудничества пользователей недр ТГМ за рубежом является *товарищество* (partnership). Товарищества возникли на ранних стадиях развития промышленного недропользования, прежде всего в области поисковых работ. В области добычи полезных ископаемых они встречаются довольно редко. Сейчас товарищества все больше выступают в виде партнерских отношений компаний и представляют собой объединения без образования юридического лица.

Кроме того, за рубежом два или более обладателя прав на разработку одного месторождения могут поделить между собой затраты на разведку и разработку также с помощью *совместного операционного соглашения или соглашения о совместной деятельности* (joint operating agreement). Эти соглашения делают возможным проведение дорогостоящих геолого-разведочных работ. Как правило, один из обладателей прав на разработку выполняет функции оператора, руководит бурением и соответствующим расходованием средств, а остальные совладельцы прав ответственности за его действия не несут. Эти соглашения часто сопровождают так называемые договоры-фармауты (farmout agreement)<sup>7</sup>, когда пользователь отдает часть участка третьей стороне, желающей вести добычу, в результате чего они становятся совладельцами прав на бурение и добычу.

При освоении ТГМ за рубежом особенно распространено объединение недропользователей на основе так называемого *юнитизационного соглашения* (unitization agreement). Принято считать, что юнитизационное соглашение — это соглашение о сотрудничестве недропользователей, получивших право разработки единой гидродинамически связанной залежи углеводородов как единого объекта. На практике такие соглашения могут также называться, например, координационными, о совместной деятельности, о сотрудничестве, согласительным договором и т.п.

<sup>7</sup> Соглашение, по которому обязательства по разведке и разработке переходят от недропользователя к другому лицу, желающему вести добычу на участке этого недропользователя и обязующемуся осуществлять разведку и добычу полезных ископаемых в обмен на долю добытой продукции. См.: Money in the Ground. Oil & Gas Investments. Explained by John Orban III. 2nd Edition. Meridian Press. Oklahoma City. 1987. P. 80, 176.



Целью юнитизационного соглашения является сохранение и рациональное использование природных ресурсов, предотвращение загрязнения окружающей среды, а также обеспечение для его участников других преимуществ. Так, юнитизационные соглашения предоставляют добывающим компаниям возможность:

- 1) максимально увеличить добычу;
- 2) оптимально расположить скважины на территории залежи, независимо от предписываемого минимального расстояния от скважин до границ сопредельных объединенных участков;
- 3) консервировать скважины, расположенные по краям участка, и разрабатывать только оптимально расположенные;
- 4) сократить затраты и уменьшить отрицательное воздействие на окружающую среду за счет исключения дублирования производственных мощностей и т.п.

Например, это особенно важно при разработке месторождений, на территории которых расположены лесные массивы. При юнитизации значительно сокращается строительство дорог и трубопроводов и тем самым уменьшается вторжение в районы дикой природы, что было бы необходимо при разработке каждого участка в отдельности. Как правило, за рубежом юнитизационные соглашения имеют одну и ту же структуру и основываются на типовых юнитизационных формах, предложенных государством.

## Задачи и направления формирования законодательства о ТГМ

Правовое регулирование освоения ТГМ углеводородного сырья — особая сфера отношений недропользования, не урегулированная должным образом действующим российским законодательством о недрах. Создание системного законодательства о ТГМ в России идет очень непросто, неравномерно и некомплексно. Пока оно представлено только своего рода надстройкой в виде нескольких международных договоров Российской Федерации и не имеет фундамента в виде федерального законодательства.

Отсутствие отдельных норм законодательства об освоении ТГМ нарушает права и интересы участников освоения ТГМ и тем самым сдерживает добычу углеводородного сырья в России. На сегодняшний день в России из-за отсутствия законодательства, предусматривающего согласованный порядок освоения ТГМ и возможность объеди-

нения входящих в него участков недр, инвестор, вкладывающий капитал в освоение своего участка на ТГМ, законодательно не защищен от возможных потерь, связанных с получением меньшего объема добычи по сравнению с ожидаемым. Это существен-

ный пробел российского законодательства, так как на примере других добывающих государств можно видеть многообразие возможных публично-правовых и гражданско-правовых способов урегулирования отношений недропользователей при разработке таких месторождений.

Оценивая текущие и будущие проблемы освоения ТГМ, надо развивать сотрудничество участников отношений недропользования с целью предотвращения конфликтов между ними. Наиболее часто конфликты возникают тогда, когда одна сторона не прислушивается к проблемам другой стороны.

Закономерный вопрос: как избежать разногласий при освоении ТГМ в России? Думается, что так же, как это принято в других странах и на международном уровне, т.е. при помощи совместной разработки ТГМ всеми его пользователями по единому плану, иными словами, посредством так называемой юнитизации.

При юнитизации отношения недропользователей регулируются юнитизационным законодательством, в соответствии с которым они сотрудничают друг с другом и заключают между собой юнитизационные соглашения. Наличие юнитизационного законодательства является гарантией защиты права собственности на полезные ископаемые, извлекаемые из недр полученного в пользование участка. При этом участники освоения ТГМ (как государство, так и пользователи) должны принимать во внимание интересы друг друга и вести переговоры на основе принципов равноправия и справедливости.

Законодательство об освоении ТГМ должно быть сформулировано исходя из трех принципиальных положений. Первое требует, чтобы все участники

освоения ТГМ придерживались единого производственно-технологического режима освоения месторождения. Второе положение сводится к тому, что ТГМ должно рассматриваться как единый объект правового регулирования. Для реализации этих положений используется третий принцип, предусматривающий необходимость скоординированных и согласованных действий пользователей ТГМ. С учетом особенностей российского недропользования метод юнитизации может успешно применяться и в России.

Юнитизация является важным механизмом при освоении нефтегазовых месторождений, дающим значительные преимущества, которые невозможно получить при разработке каждого участка месторождения в отдельности. При этом справедливое удовлетворение интересов пользователей ТГМ — лишь одна из ее задач. Другая, не менее важная, связана с соблюдением интересов общества и государства. Только юнитизация позволяет обеспечить бережное, рациональное и эффективное использование невозобновляемых природных ресурсов, какими являются нефть и газ; предотвратить ущерб окружающей природной среде; увеличить вклад нефтегазовой отрасли в социально-экономическое развитие страны.

В последнее время за рубежом проявляется тенденция к развитию юнитизационного законодательства, направленного на обязательную (принудительную) юнитизацию.

Обязательная юнитизация дает возможность государству заставить объединиться недропользователей, не желающих по разным причинам сотрудничать при разработке ТГМ. Очевидно, что российскому законодателю было бы целесообразно выработать оптимальные формы принудительной и добровольной юнитизации.

Законодательство о ТГМ в России должно как минимум содержать следующие основные положения:

- ! определение ТГМ (применительно к месторождениям на суше и в акваториях);
- ! специальные ограничения на пользование ТГМ;
- ! особые требования к охране окружающей природной среды ТГМ;

- ! условия о заключении пользователями ТГМ юнитизационного соглашения;
- ! порядок объединения участков ТГМ;
- ! наличие оператора объединенной территории, его права и обязанности;
- ! подготовка единого плана разработки объединенной территории ТГМ;
- ! долевое участие пользователей ТГМ в общих расходах и доходах;
- ! порядок уплаты налогов и рентных платежей пользователями ТГМ и др.

Несмотря на то, что юнитизационное законодательство в России пока отсутствует, в рамках российского гражданского законодательства недропользователи уже сегодня могут заключать соглашения о совместной

...в рамках российского гражданского законодательства недропользователи уже сегодня могут заключать соглашения о совместной разработке соседствующих участков, которые защитили бы их от возможных потерь при добыче углеводородного сырья.

разработке соседствующих участков, которые защитили бы их от возможных потерь при добыче углеводородного сырья. Они гарантировали бы каждому недропользователю право

собственности на углеводороды, которые могли бы быть им добыты из недр его участка даже в том случае, если они были извлечены с поверхности соседнего участка.

В заключение хотелось бы отметить, что процесс разработки юнитизационного законодательства в России сдвинулся с мертвой точки. Причем работа ведется сразу на двух уровнях: национальном (внутри России) и международном. Пока большего успеха удалось достигнуть при решении проблем ТГМ на международном уровне. И хотя неизвестно, как много времени займут разработка и согласование необходимых «внутренних» российских юнитизационных законодательных актов, думается, что недропользователи трансграничных месторождений теперь могут надеяться, что их интересы будут защищены на государственном уровне. □