

Новое в законодательстве, устанавливающем особенности пользования участками недр континентального шельфа Российской Федерации



Д.В. Василевская,
доктор юридических наук, заместитель
директора Департамента государственной
политики и регулирования в области
геологии и недропользования Минприроды
России, зав. кафедрой горного права
РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина

Д.А. Лигуновская,
заместитель начальника отдела
подготовки законопроектных актов
Департамента государственной
политики в области геологии
и недропользования Минприроды
России



В декабре 2009 г. в Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее — федеральный закон № 187-ФЗ) Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 364-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — федеральный закон № 364-ФЗ) были внесены существенные изменения, связанные в том числе с особенностями предоставления и использования участков недр континентального шельфа Российской Федерации (далее — континентальный шельф).

Так, в **главу II федерального закона № 187-ФЗ**, регламентирующую вопросы разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов, была введена **статья 6.1**, согласно которой документом, определяющим цели и основные направления деятельности по разведке континентального шельфа и освоению его минеральных ресурсов, является государственная программа разведки континентального шельфа и разработки его минеральных ресурсов, разрабатываемая федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определенными соответственно Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, и утверждаемая Правительством Российской Федерации. Указанные федеральные органы ис-

полнительной власти предполагается определить в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации. Следует обратить внимание на то, что указанная программа разрабатывается в течение нескольких лет и в настоящее время органом, ответственным за подготовку документа, является Минэкономразвития России.

С принятием федерального закона № 364-ФЗ положения **статьи 7** федерального закона № 187-ФЗ, предусматривающие виды пользования участками недр континентального шельфа, были приведены в соответствие с положениями статьи 6 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающими общие виды пользования недрами. Так, согласно действующей редакции статьи 7 федерального закона № 187-ФЗ участки континентального шельфа предоставляются пользователям недр для:

- регионального геологического изучения;
- геологического изучения;
- геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов;
- осуществления иных видов пользования недрами, предусмотренных Законом Российской Федерации «О недрах».

До принятия федерального закона № 364-ФЗ участки континентального шельфа предоставлялись пользователям недр для оценки перспектив

рудноносности и нефтегазоносности крупных регионов континентального шельфа либо одновременных поиска, разведки и разработки минеральных ресурсов, что не совпадало с тем видами пользования недрами, которые закреплены в статье 6 Закона Российской Федерации «О недрах».

Несмотря на то что рассматриваемыми поправками в законодательство была установлена возможность получения лицензий для целей геологического изучения, реализовать указанную возможность на практике будет невозможно ввиду того, что нормами базового закона — Закона Российской Федерации

«О недрах» — установлено, что получение лицензий на геологическое изучение

на участках недр федерального значения (к которым относится весь континентальный шельф) невозможно. Таким образом, можно сделать вывод о существовании законодательной коллизии.

Рассматриваемыми поправками существенные изменения были внесены также в **статью 8** федерального закона № 187-ФЗ. Так, согласно указанным изменениям права и обязанности пользователя недр континентального шельфа возникают не с момента получения лицензии, как раньше было предусмотрено статьей 8 федерального закона № 187-ФЗ, а с даты государственной регистрации лицензии, как предусмотрено частью седьмой статьи 9 Закона Российской Федерации «О недрах».

Кроме того, согласно новой редакции статьи 8 федерального закона № 187-ФЗ лицензия на пользование недрами континентального шельфа и ее неотъемлемые составные части наряду с требованиями к содержанию лицензий, установленными законодательством Российской Федерации о недрах, должны содержать сведения:

- об условиях экологического и гидрометеорологического обеспечения пользования участками недр и о мерах по такому обеспечению, включая организацию экологического мониторинга, предупреждение, снижение и возмещение ущерба, наносимого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам;
- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- об условиях страхования, консервации и (или) ликвидации установок и сооружений по завершении работ;
- о праве пользователя недр на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов,

установок, сооружений, проведение буровых работ, прокладку подводных кабелей, трубопроводов в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

В целях приведения положений федерального закона № 187-ФЗ в соответствие с положениями Закона Российской Федерации «О недрах» в **статье 6** федерального закона № 187-ФЗ из компетенции федеральных органов государственной власти на континентальном шельфе было исклю-

чено такое полномочие, как установление порядка проведения конкурсов (аукционов) на получение

права пользования участками недр континентального шельфа и определения победителя конкурса (аукциона). Данное полномочие было исключено в связи с тем, что Законом Российской Федерации «О недрах» проведение таких конкурсов и аукционов в отношении участков недр континентального шельфа не предусмотрено, а предусмотрена безаукционная форма (решение Правительства Российской Федерации).

Изменения также коснулись **статьи 9** федерального закона № 187-ФЗ, регламентирующей проведение буровых работ на континентальном шельфе. Так, буровые работы на континентальном шельфе, связанные с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа, осуществляются без получения разрешений при наличии в лицензии на пользование участком недр континентального шельфа указания на право ее владельца проводить такие буровые работы.

При этом лицензия предоставляет ее владельцу право на проведение буровых работ в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности. **Условия проведения буровых работ** должны включать в себя:

- 1) типы и технические характеристики буровых платформ и иного используемого для проведения буровых работ оборудования;
- 2) сведения о соответствии буровых и тампонажных растворов требованиям в области охраны окружающей среды;
- 3) комплекс мероприятий по предотвращению загрязнения окружающей среды, а также по снижению и возмещению ущерба, наноси-

мого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам;

- 4) данные о мерах по обеспечению безопасности судоходства, транспортной безопасности при проведении буровых работ и в районе их проведения.

Новелла об отмене обязательности получения разрешения на проведение буровых работ, связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа, направлена на сокращение административных барьеров в сфере недропользования. Она позволит пользователю недр континентального шельфа осуществлять соответствующие буровые работы в соответствии с технической документацией без получения дополнительных разрешений.

Глава IV федерального закона № 187-ФЗ, регламентирующая создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений и прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе, также претерпела существенные изменения в связи с принятием федерального закона № 364-ФЗ.

В **статье 16** федерального закона № 187-ФЗ среди лиц, имеющих право создавать искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе, отдельно выделены пользователи недр, осуществляющие региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов континентального шельфа на основании соответствующей лицензии и в соответствии с проектной документацией.

В соответствии с указанными изменениями получения разрешений на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче его минеральных ресурсов для пользователей недр не требуется.

Так, федеральным законом № 364-ФЗ в федеральный закон № 187-ФЗ введена новая **статья 16.1**, которой установлено, что лицензия на пользование недрами при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа предоставляет ее владельцу право на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

Создание, эксплуатация, использование искусственных островов, установок, сооружений на континентальном шельфе при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче его минеральных ресурсов осуществляются при условии определения:

- 1) целей и назначения создаваемых искусственных островов, установок, сооружений;
- 2) характеристики судов и иных плавучих средств, которые предполагается использовать при выполнении работ;
- 3) технологических методов и средств проектируемых работ;
- 4) географических координат создаваемых искусственных островов, установок, сооружений;
- 5) мер по предупреждению, снижению и компенсации ущерба, наносимого морской среде и природным ресурсам континентального шельфа, в том числе по созданию замкнутых систем технического водоснабжения, плавучих или стационарных очистных сооружений и средств для приема нефтесодержащих вод и других вредных веществ;
- 6) мер по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- 7) мер по обеспечению безопасности судоходства, транспортной безопасности.

Статья 16.1 федерального закона № 187-ФЗ закрепила случаи, когда создание, эксплуатация, использование искусственных островов, установок, сооружений при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа осуществляться не могут. К ним относятся случаи, когда такие создание, эксплуатация, использование:

- 1) создают угрозу обороне страны и безопасности государства;
- 2) несовместимы с требованиями защиты и сохранения морской среды, природных ресурсов континентального шельфа;
- 3) планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа;
- 4) создают угрозу безопасности судоходства, транспортной безопасности.

При этом необходимо отметить, что обязанность получения разрешений на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок и сооружений на континентальном шельфе, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей его минеральных ресурсов, сохранилась.

Новелла об отмене необходимости получения разрешения на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений на континентальном шельфе при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче его минеральных ресурсов, так же как и об отмене необходимости получения разрешения на проведение буровых работ, связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа, направлена на уменьшение административных барьеров в сфере недропользования. Она позволит пользователю недр континентального шельфа без получения дополнительных разрешений осуществлять в соответствии с технической документацией соответствующие работы.

Изменения, внесенные в федеральный закон № 187-ФЗ федеральным законом № 364-ФЗ, также коснулись положений, регламентирующих прокладку подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе. Так же как и для указанных выше работ, для прокладки подводных кабелей и трубопроводов на континентальном шельфе, используемых для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов континентального шельфа, получения соответствующих разрешений не требуется.

Так, согласно **статье 22** федерального закона № 187-ФЗ в случае, если лицензией на пользование недрами ее владельцу предоставлено право прокладывать подводные кабели, трубопроводы в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности, получение разрешения на прокладку таких подводных кабелей, трубопроводов не требуется. При этом условия прокладки подводных кабелей, трубопроводов, используемых для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов континентального шельфа, и трасса их прокладки определяются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации, по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, определенными соответственно Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации. В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2009 г. № 783 «О некоторых мерах по реализации федеральных законов «О континентальном шельфе Российской Федерации» и «Об исключительной экономичес-

кой зоне Российской Федерации» данным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти является Росприроднадзор.

Еще одной новеллой федерального закона № 187-ФЗ стала норма о том, что порядок выдачи разрешений на прокладку подводных кабелей, трубопроводов устанавливается Правительством Российской Федерации. По смыслу статьи 22 федерального закона № 187-ФЗ данный порядок не будет распространяться на прокладку подводных кабелей и трубопроводов, используемых для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов континентального шельфа.

Изменениями, предусмотренными федеральным законом № 364-ФЗ, в федеральный закон № 187-ФЗ была введена новая **статья 22.1**, регламентирующая вопросы, связанные с выемкой грунта при создании искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов на континентальном шельфе. Согласно указанной статье в случае, если при создании искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов на континентальном шельфе предусматривается проведение работ по выемке грунта в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности, получение отдельного разрешения на проведение работ по выемке грунта не требуется.

Данная норма направлена на упрощение процедуры создания искусственных островов, установок, сооружений, прокладки подводных кабелей, трубопроводов на континентальном шельфе, поскольку осуществление указанных работ стало возможным без получения дополнительных разрешений на выемку грунта.

Таким образом, необходимо отметить, что в целом изменения, предусмотренные федеральным законом № 364-ФЗ и касающиеся особенностей проведения работ, связанных с использованием участками недр континентального шельфа, направлены на приведение положений федерального закона № 187-ФЗ в соответствие с положениями Закона Российской Федерации «О недрах», являющегося основным законом, регулирующим отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, а также на уменьшение административных барьеров в сфере недропользования на континентальном шельфе. □