

Проблема регистрации нефтегазовых активов

М. Петрушин, юрисконсульт ОАО «СИДАНКО»

Проблема регистрации нефтегазовых активов в настоящее время очень остра. В недропользовании используется термин «недвижимое горное оборудование»¹. К данному типу предполагается относить буровые скважины, объекты обустройства месторождения, промышленные трубопроводы и т.п. Некоторые из перечисленных объектов являются сложными вещами по своему составу; их идентификация в качестве объектов недвижимого имущества и, следовательно, регистрация крайне затруднительны. Учет и списание составляющих сложных вещей в системе бухгалтерского учета более просты.

Проект Кодекса Российской Федерации о недрах, размещенный на сайте Министерства природных ресурсов Российской Федерации, определяет горное имущество как недвижимое имущество, созданное или приобретенное пользователем недр и непосредственно обеспечивающее процесс недропользования². Порядок и условия оборота горного имущества регулируются гражданским законодательством с учетом особенностей, предусмотренных проектом указанного Кодекса. Таким образом, основным критерием отнесения объектов к горному имуществу является признание таких недвижимым имуществом.

Вероятнее всего, отсутствие связи между правом пользования недрами и правом собственности на горное имущество может привести, с одной стороны, к возникновению экономического шантажа, а с другой — к оптимизации налогообложения и перераспределению денежных потоков.

Трубопроводы

Сложность регистрации трубопроводов помимо определения самого факта признания данных объектов недвижимым имуществом заключается в их значительной протяженности, расположении на территории нескольких регистраци-

онных округов и вследствие этого в возникновении вопросов так называемой юрисдикции учреждений юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество. Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляется по месту нахождения недвижимого имущества в пределах регистрационного округа. (Исключение из этого правила установлено статьей 22 Закона, согласно которой права и сделки с предприятием (имущественным комплексом, используемым для осуществления предпринимательской деятельности) подлежат государственной регистрации по месту государственной регистрации юридического лица — правообладателя предприятия.) Приказ Минюста России № 93, Минимущества России № 17, Гостростроя России № 2, Росземкадастра № 169 от 3 июля 2000 г. «Об утверждении Инструкции о государственной регистрации прав и сделок с объектами недвижимого имущества, расположенными на территории нескольких регистрационных округов» (зарегистрировано в Минюсте России 28 июля 2000 г. № 2329) разъясняет, что в соответствии с п. 23 Правил ведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 февраля 1998 г. № 219, записи в подраздел I Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее — Единый государственный реестр прав) вносятся на основании документов, удостоверенных органами (организациями), осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территории регистрационного округа. При этом если планы и документы на весь объект недвижимости удостоверены одним из органов (одной из организаций), осуществляющим (осуществляющей) кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территории какого-

¹ См. п. 19.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

² См. ст. 11 проекта Кодекса Российской

либо субъекта Российской Федерации, в пределах которого располагается этот объект недвижимости, государственная регистрация прав должна осуществляться в учреждении юстиции по регистрации прав, действующем на территории данного субъекта Российской Федерации.

Если планы и документы на весь объект недвижимости составлены и удостоверены несколькими органами (организациями), осуществляющими кадастровый и технический учет объектов недвижимости на территориях различных субъектов Российской Федерации или находящимися не на территориях субъектов Российской Федерации, в пределах которых располагается этот объект недвижимости, государственная регистрация прав может осуществляться в любом учреждении юстиции по регистрации прав, действующем на территории одного из указанных субъектов Российской Федерации или на территории одного из субъектов Российской Федерации, в пределах которых располагается данный объект недвижимости, по выбору правообладателя (сторон сделки).

Отсутствие наработанной практики и сосредоточенность данных объектов в местах наибольшего скопления углеводородов усугубляют проблемы регистрации.

Можно предположить, что в перечень документов, представляемых для государственной регистрации права собственности на объекты трубопроводного транспорта, помимо прочего может входить следующее:

- проект трубопровода с указанием протяженности, маршрута и диаметра;
- распорядительный документ, разрешающий строительство объекта;
- документы, подтверждающие право на земельный участок под трубопроводом;
- план земельного участка, заверенный комитетом по земельным ресурсам и землеустройству;
- договоры участников строительства, устанавливающие отношения в процессе строительства;
- акт государственной комиссии о приемке объекта в эксплуатацию с обязательной подписью представителя Госгортехнадзора России;
- паспорт объекта, заверенный органами технического учета;
- справка о балансовой стоимости;

Скважины

Зависимость рентабельности трубопроводов напрямую зависит от их наполнения углеводородами, добываемыми на участках недр с использованием другого вида горного имущества (оборудования) — скважин.

Статистика показывает, что по состоянию на 1 января 2002 г. на территории Российской Федерации без учета одиночных скважин действовало 2664 лицензии на углеводородное сырье, или 19,6% всех действующих лицензий по видам полезных ископаемых, большинство из которых было получено на основании «иного порядка» (заявительного порядка), установленного пунктом 19.1 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1, действовавшим до 16 апреля 1992 г.³

В соответствии с Положением 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, утвержденным Госкомимуществом России 7 августа 1995 г., Роскомнедрами 27 марта 1995 г., Минтопэнерго России, Госгортехнадзором России 11 апреля 1995 г. и зарегистрированным в Минюсте России 25 сентября 1995 г. за № 953, реализация скважин глубокого бурения на нефть и газ организациям, получившим лицензию на право пользования недрами с целью добычи полезных ископаемых, осуществлялась на основании решения Государственного комитета по управлению государственным имуществом Российской Федерации или комитета по управлению имуществом, наделенного правами территориального агентства Госкомимущества России, в соответствии с законодательством Российской Федерации по восстановительной стоимости. Восстановительная стоимость скважин определялась с учетом фактически произведенных затрат на сооружение реализуемых скважин. При этом комиссией, создаваемой решением Госкомимущества России, с обязательным включением в ее состав представителей Комитета Российской Федерации по геологии и использованию недр, Министерства топлива и энергетики Российской Федерации, Федерального горного и промышленного надзора России и представителей администраций субъектов Российской Федерации, на террито-

³ См. Письмо Роскомнедра от 1 февраля 1994 г. № ВО-61/220 (ред. от 25 мая 1994 г.) «О применении пункта 19 Положения о порядке лицензирования пользования недрами» (зарегистрировано)

риях которых расположены передаваемые скважины, рассматривался фонд пробуренных скважин, определялись скважины, подлежащие реализации нефтегазодобывающим организациям, и определялась восстановительная стоимость скважин. Фактически это привело к выборочному порядку передачи: скважины с экономически рентабельными дебитами передавались, а прочие — нет.

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 1999 г. № 1213 (ред. от 27 декабря 2000 г.) «О мерах по вводу в эксплуатацию бездействующих, контрольных и находящихся в консервации скважин на нефтяных месторождениях» выявило данную проблему: в территориальные комитеты по управлению имуществом стали поступать заявки от недропользователей о принятии на свой баланс скважин с низкими дебитами. Ранее эти скважины находились на балансе либо государственных геологических предприятий, либо непосредственно комитетов по управлению имуществом.

Таким образом, это подтвердило факт незаконного нарушения принципа рационального недропользования, установленного разделом III Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ред. от 29 мая 2002 г.). Можно предположить, что другие скважины (параметрические, пьезометрические, поглощающие, поисковые, законсервированные и т.п.), находящиеся на территориях горных отводов действующих недропользователей, также не были им переданы⁴.

Вопрос о передаче скважин не просто риторический. 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), после проведения ликвидационных работ через месяц, 6 месяцев и более с периодичностью не реже одного раза в год должен проводиться контроль скважин и близлежащих низин на содержание сероводорода⁵. Состояние всех ранее пробуренных скважин на нефть и газ, в том числе ликвидированных, законсервированных, находящихся в пробной эксплуатации и т.д., контролируется организациями, осуществлявшими их строительство, или правопреемниками этих организаций. После выдачи

лицензии на право пользования участком недр и передачи расположенных на нем скважин глубокого бурения наблюдение за скважинами и их сохранность обеспечивает в дальнейшем владелец указанной лицензии⁶. Фактически в эру постоянного дефицита бюджетных средств проверки скважин и проведение необходимых замеров силами соответствующих государственных органов невозможны. Таким образом, привлечение необходимых средств возможно только путем введения целевых налоговых отчислений недропользователей, на чьих горных отводах расположены непередаваемые скважины с одновременным освобождением от данных платежей и даже введением льгот по другим налоговым отчислениям, например экологическим, налогу на имущество, для недропользователей, надлежащим образом исполняющих свои обязательства по проведению данных проверок.

Отсутствие надлежащего контроля приводит к разгерметизации законсервированных (ликвидированных) скважин и, следовательно, к возникновению потенциальных условий для причинения ущерба жизни и здоровью людей и окружающей среде, что в дальнейшем повлечет за собой наложение различных штрафов.

На основании изложенного выше было бы логичным поднять вопрос об учете всех (в том числе и вспомогательных) скважин в Едином государственном реестре прав⁷. В дополнение к документам, представляемым для государственной регистрации прав собственности на объекты недвижимого имущества, следовало бы представлять следующие документы:

- лицензию на право пользования недрами со всеми приложениями, в том числе на горный отвод;
- документы, подтверждающие права на землю;
- план земельного участка, заверенный комитетом по земельным ресурсам и землеустройству;
- акт заложения скважины;
- акт передачи скважины из бурения в эксплуатацию, при этом обязательно присутствие и подпись специалистов Госгортехнадзора;
- паспорт объекта недвижимого имущества, заверенный органами технического учета.

Однако, как уже ранее было отмечено, отсутствие единой практики и опубликованных методических рекомендаций, необходимых знаний в специфических областях, приводит к материальному и моральному удорожанию

⁴ Для добычи углеводородов в основном используются эксплуатационные и нагнетательные скважины. Остальные являются так называемыми вспомогательными. С использованием данных скважин «добывается» геологическая информация о недрах, или они необходимы для иных целей.

⁵ Применяется к ликвидации и консервации скважин на месторождениях с высоким содержанием сероводорода.

⁶ См. Положение 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 (утв. Госкомимуществом России 7 августа 1995 г., Роскомнедра России 27 марта 1995 г., Минтопэнерго России, Госгортехнадзором России 11 апреля 1995 г.; зарегистрировано в Минюсте России 25 сентября 1995 г. № 953.)

регистрации данных объектов. Порядок строительства, сдачи в эксплуатацию буровых скважин регулируется Правилами разработки нефтяных и газовых месторождений, утвержденными протоколом коллегии Министерства нефтяной промышленности СССР № 44 (п. IV) от 15 октября 1984 г., а не общими требованиями СНИПов. Количество объектов в фонде скважин средних и крупных недропользователей достигает тысячи, а их строительство происходит в достаточно короткие сроки. Таким образом, применение положений СНИПов, касающихся приемки законченного строительством скважин с образованием многочисленных государственных комиссий, представляется нелогичным и сильно усложненным. Скважины всегда считались объектами, подконтрольными Госгортехнадзору России, и именно печать данного государственного органа была необходима при приемке скважины в эксплуатацию⁸, а также при ее ликвидации⁹.

Иным вопросом является учет ликвидированных скважин, т.е. тех, которые выполнили свое предназначение. Естественно, для недропользователя поисковые «сухие» и другие вспомогательные скважины являются затратными, т.е. не приносящими «прямой» прибыли. Стоимость данных скважин может влиять на величину чистых активов и, следовательно, на величину капитализации компании. Для частных инвесторов наличие таких «сомнительных» активов на балансе компании нежелательно. Следовательно, и регистрация их прав на данные объекты как на недвижимое имущество также нежелательна. Гораздо проще учитывать и амортизировать «составляющие» объектов, в основном трубы, тем более что данные объекты уже выполнили свое предназначение. Государство как гарант обеспечения экологической безопасности, рационального недропользования, защиты интересов будущих поколений обязано обеспечить точный учет таких объектов. Скважины могут быть использованы в дальнейшем для различных целей — научных, захоронения отходов и т.п.

Вопрос о передаче скважин усугубляется также тем, что предприятия, деятельность которых не будет продлена лицензией, обязаны передать новым владельцам лицензий недвижимое горное оборудование. Порядок и условия передачи, размеры компенсационных выплат за ранее произведенные затраты определяются договором между прежним и новым пользователями недр¹⁰. При этом состав оборудования четко не определен даже Законом «О недрах». Это обо-

рудование должно быть необходимым для осуществления деятельности, указанной в лицензии на пользование участком недр, в том числе из состава имущества объектов обустройства в границах лицензионного участка¹¹.

Более того, допускается предоставление лицензии на право добычи полезного ископаемого на участке недр, где действует лицензия на право геологического изучения недр. В этом случае владелец лицензии на право геологического изучения недр вправе получить от владельца лицензии на право добычи полезного ископаемого компенсацию, связанную с досрочным прекращением действия ранее выданной лицензии¹².

Так как вопрос компенсации рассматривается в рамках гражданского законодательства, то, вероятнее всего, будет невозможно для предыдущего недропользователя получить компенсацию произведенных вложений, если их результаты не смогут прямо или косвенно принести прибыль новому собственнику.

Например, стоимость произведенных затрат на бурение скважин должна отражаться на стоимости геологической информации, которую предыдущий недропользователь на основании ст. 27 Закона «О недрах» должен был предоставить по установленной форме в федеральный и соответствующий территориальный фонды геологической информации с определением условий ее использования, в том числе в коммерческих целях, а новый недропользователь, в свою очередь, на основании постановления Правительства РФ от 25 января 2002 г. № 57 «О плате за геологическую информацию о недрах» может получить ее за сравнительно небольшую плату, ведь размер платы за геологическую информацию о недрах не может превышать величины затрат государственных средств на геологическое изучение недр, в результате которого была получена данная информация.

Таким образом, возникает необходимость в определении более четких причинно-следственных связей при переходе прав пользования недрами и недвижимого имущества в границах обустройства месторождений. Тем более это необходимо государству как собственнику недр для определения действительной стоимости данных активов и практического применения ст. 40 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 30 декабря 2001 г., с изм. от 9 июля 2002 г.).

⁸ См. п. 6.5 Правил разработки нефтяных и газовых месторождений, утвержденных протоколом коллегии Министерства нефтяной промышленности СССР № 44 (п. IV) от 15 октября 1984 г.

⁹ См. п. 1.9 Инструкции 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).

¹⁰ См. п. 19.7 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

¹¹ См. ст. 17.1 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (ред. от 29 мая 2002 г.).

¹² См. п. 6.4 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного