

Правовой статус участков недр, расположенных на дне Каспийского моря

Я.О. Золоева, кандидат юридических наук, старший юрист PricewaterhouseCoopers CIS Law Offices B.V.

В.В. Соколов, кандидат экономических наук, юрист PricewaterhouseCoopers CIS Law Offices B.V.

Н.В. Осадчая, юрист PricewaterhouseCoopers CIS Law Offices B.V.

Перспективность Каспия с точки зрения запасов нефти и газа

Сейчас Каспий и его нефтяные ресурсы — один из самых актуальных вопросов в практике разработки полезных ископаемых как в России, так и во всем мире. Каспийский регион — один из наиболее динамично развивающихся регионов на постсоветском пространстве. В России о значительных запасах нефти и газа Каспия наверняка знает любой человек, даже не имеющий отношения к топливно-энергетическому комплексу¹.

По оценке Energy Information Administration of USA, только суммарные доказанные запасы нефти Каспийского моря составляют от 17 до 44 млрд баррелей, из которых на долю России приходится 2,7 млрд баррелей, или около 400 млн т. Для сравнения, все доказанные запасы нефти такого известного нефтедобывающего региона, как Северное море, оцениваются в 14,8 млрд баррелей. При этом возможные запасы нефти Каспийского моря оцениваются уже в 184 млрд баррелей, или в 25 млрд т.

Значительные запасы углеводородного сырья, несомненно, привлекают интерес крупнейших нефтегазовых компаний. Огромные инвестиции и интерес, проявляемый ведущими мировыми нефтегазовыми компаниями, в свою очередь, способствуют увеличению и расширению услуг,

предоставляемых сервисными и подрядными организациями.

Сегодня прикаспийские государства готовы предоставить наилучшие условия для иностранных инвесторов, вкладывающих значительные средства в разработку и добычу углеводородов в данном регионе.

Более того, привлекательность Каспийского региона для инвесторов еще больше возрастет с момента вступления в силу Протокола о внесении изменений в Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 г. Данный Протокол подписан главами государств в Санкт-Петербурге 25 января 2006 г. Согласно Протоколу в отношении ряда участков не будут применяться требования законодательства России об их включении в перечни участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции, а также о проведении каких-либо конкурсов или аукционов, подтверждающих отсутствие возможности геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на иных условиях пользования недрами, отличных от условий раздела продукции.

Благодаря данному международно-правовому акту станет возможным освоение отдельных участков недр дна Каспийского моря на условиях соглашения о разделе продукции без проведения каких-либо конкурсов или аукционов, которые необходимы для заключения соглашений о разделе продукции в общем порядке.

¹ По оценке Energy Information Administration of USA только суммарные доказанные запасы нефти Каспийского моря составляют от 17 до 44 млрд баррелей, из которых на долю России приходится 2,7 млрд баррелей или около 400 млн т. Для сравнения, все доказанные запасы нефти такого известного нефтедобывающего региона, как Северное море оцениваются в 14,8 млрд баррелей. При этом возможные запасы нефти Каспийского моря оцениваются уже в 184 млрд баррелей или 25 млрд т.

Текущее развитие Каспийского региона

В настоящий момент Россия уделяет большое внимание Каспийскому региону в целом и вопросам регулирования разработки минеральных ресурсов Каспийского моря в частности. При этом в «российской части» Каспийского моря² коммерческая добыча нефти и газа практически не ведется. В 2005 г. общая добыча нефти в Каспийском море составляла более 1,9 млн баррелей в сутки, из которых на долю Казахстана приходилось 1,293 млн баррелей в сутки, Азербайджана — 0,44 млн баррелей в сутки и Туркменистана — 0,196 млн баррелей в сутки³.

Мы сталкиваемся с парадоксом: при таком внимании государства к региону — минимальный практический результат! По нашему мнению, данное обстоятельство объективно связано с тем, что в период существования Советского Союза разработка месторождений углеводородного сырья Каспийского моря активно велась в тех районах Каспийского моря, права на которые в настоящий момент осуществляют Азербайджан, Казахстан и Туркменистан. Акватория северной части Каспийского моря рассматривалась как заповедная, и проведение геолого-разведочных работ, бурения, а также иной деятельности по разработке минерального сырья было запрещено⁴.

Кроме того, в отличие от других прикаспийских государств, за исключением Ирана, на территории Российской Федерации существует ряд других не менее перспективных нефтегазоносных районов (прежде всего Западная Сибирь, Тимано-Печорский регион и в меньшей степени Восточная Сибирь), где добыча углеводородов связана с меньшими затратами и трудностями технического характера. Внимание российских нефтяных и газовых компаний в большей степени было сосредоточено на добыче нефти и газа на суше России. Следует учитывать и то, что у российских компаний отсутствовали значительный опыт разработки месторождений углеводородов на море, а также необходимая инфраструктура для эффективного освоения минеральных ресурсов Каспия (прежде всего это касается современных морских буровых платформ).

Безусловно, географическая отдаленность Каспия от основных рынков сбыта энергоресурсов, сложные климатические условия (резко континентальный климат) значительно осложняют ведение работ на Каспии с технической точки зрения.

С некоторых пор Каспийский регион стал также известен как зона противоречий между прикаспийскими государствами — Российской Федерацией, Республикой Казахстан, Туркменистаном, Азербайджанской Республикой и Исламской Республикой Иран. Как известно, многие другие страны, включая США, имеют свои интересы в Каспийском регионе и активно влияют на развитие ситуации в этом районе.

Таким образом, при всей привлекательности Каспийского региона для инвестора нельзя забывать о существовании ряда неразрешенных вопросов, свойственных только данному региону.

Помимо объективных трудностей, связанных с фактическим освоением Каспийского моря, наибольшие сложности для компаний, ведущих деятельность по разработке и добыче углеводородного сырья на участках недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря (или планирующих вести такую деятельность), представляет собой проблема неурегулированности международно-правового статуса Каспия.

Международно-правовое регулирование статуса Каспия

Исторически до распада Советского Союза вопросы осуществления морской деятельности, торговли и рыболовства в Каспийском море регулировались соглашениями двух прикаспийских государств, а именно: российско- и советско-иранскими договорами 1921, 1935 и 1940 гг.

В силу Договора между Правительством РСФСР и Персией от 28 февраля 1921 г. Каспийское море, до этого признававшееся российским (в соответствии с положениями российско-персидских трактатов XVIII–XIX вв.), стало морем российско-персидским, а впоследствии, по Тегеранской конвенции 1931 г., — советско-персидским.

Договором между СССР и Ираном 1935 г. о поселении, торговле и мореплавании впервые устанавливалась десятимильная прибрежная зона. Это же положение было подтверждено в Договоре между СССР и Ираном от 25 марта 1940 г. о торговле и мореплавании. Вновь было подчер-

² Следует отметить, что, говоря на сегодняшний день условно о «российской части Каспийского моря», мы руководствуемся положениями ратифицированных Россией Соглашений с Казахстаном и Азербайджаном, на основе которых дно Каспийского моря разграничено между договаривающимися государствами с целью осуществления суверенных прав на недропользование.

³ По данным Energy Information Administration of USA www.eia.doe.gov.

⁴ См. подпункт «г» п. 2 Положения о заповедной зоне в северной части Каспийского моря, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 31.01.1975 г. № 78.

кнута, что в Каспийском море могут находиться только суда СССР и Ирана. Российско- и советско-иранские договоры определяли равные и исключительные права на осуществление морской деятельности на Каспийском море двух прикаспийских государств — СССР и Ирана.

В связи с распадом Советского Союза и появлением на постсоветском пространстве суверенных прибрежных государств — бывших республик СССР: Азербайджана, Казахстана, России и Туркменистана — возникла объективная необходимость выработки и закрепления на основе консенсуса нового порядка использования ресурсов, в том числе недр Каспийского моря в интересах всех прикаспийских государств и других стран.

Для решения вышеуказанных вопросов Россия, Казахстан, Азербайджан, Туркменистан и Иран

создали Специальную рабочую группу из представителей всех пяти прикаспийских государств по определению правового статуса Каспийского моря (далее — Специальная рабочая группа).

Целью деятельности Специальной рабочей группы является определение статуса Каспийского моря на основе консенсуса между всеми пятью прикаспийскими государствами путем принятия пятистороннего международного договора, который призван, помимо прочих вопросов, решить проблему определения границ Каспийского моря для всех пяти прикаспийских государств. Члены Специальной рабочей группы прилагают большие усилия для выработки единой позиции, которая была бы приемлема для всех прикаспийских государств. Однако очевидно, что ввиду серьезных разногласий между сторонами эта работа не будет завершена в ближайшие годы.

При этом параллельно на протяжении почти 15 последних лет каждое прикаспийское государство отдельно предпринимало попытки определить правовой статус Каспийского моря. Основной причиной разногласий является определение статуса дна и недр Каспийского моря и порядка разграничения прав на эти объекты.

В частности, предлагались следующие варианты:

1) разделить Каспийское море на «национальные секторы» путем продления сухопутных го-

сударственных границ до срединной линии моря (такое понятие ввел в международную практику Азербайджан);

- 2) установить общий режим пользования водными и биологическими ресурсами Каспийского моря при разграничении дна в целях осуществления суверенных прав на недропользование (такой позиции в разное время придерживались и продолжают ее сохранять Казахстан и Россия);
- 3) закрепить в своем национальном законодательстве право на самостоятельно определенные такими государствами части Каспийского моря (Азербайджан, Туркменистан).

В связи с этим Россия параллельно с работой в составе Специальной рабочей группы пошла

...наибольшие сложности для компаний, ведущих деятельность по разработке и добыче углеводородного сырья на участках недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря (или планирующих вести такую деятельность), представляет собой проблема неурегулированности международно-правового статуса Каспия.

по пути определения границ на основе установления общего режима пользования водными и биологическими ресурсами Каспийского моря при разграничении дна в целях осуществления суверенных прав на недрополь-

зование с государствами, с которыми Россия имеет общую границу (Азербайджан и Казахстан).

Именно такой принцип в настоящее время реализован в Соглашении между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 г.⁵, а также в Соглашении между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря от 23 сентября 2002 г.⁶ Кроме того, в 2003 г. в Алма-Ате между Россией, Казахстаном и Азербайджаном было подписано Соглашение о точке стыка линий разграничения сопредельных участков дна Каспийского моря⁷.

Несмотря на данные международные договоры, статус Каспийского моря должен быть определен специальным международным договором о пра-

⁵ Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 05.04.2003 г. № 40-ФЗ. Соглашение вступило в силу 16.05.2003 г.

⁶ Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 02.07.2003 г. № 90-ФЗ. Соглашение вступило в силу 04.08.2003 г.

⁷ Указанное соглашение временно применяется с момента подписания. На настоящий момент соглашение не вступило в силу.

вовом статусе Каспийского моря, разрабатываемым в настоящее время всеми прикаспийскими государствами: Россией, Азербайджаном, Ираном, Туркменистаном и Казахстаном.

Таким образом, до принятия данного международного договора Россия осуществляет деятельность в Каспийском регионе на основе российско- и советско-иранских международных договоров, а также соглашений с Казахстаном и Азербайджаном. В связи с этим дальнейшая позиция России относительно статуса Каспийского моря должна формироваться с учетом соблюдения обязательств по данным международным договорам.

Позиция государственных органов власти Российской Федерации в отношении правового статуса Каспийского моря

Проблема определения статуса Каспийского моря усугубляется также отсутствием единой согласованной позиции государственных органов власти Российской Федерации. Соответственно в Российской Федерации нет единых требований, предъявляемых к компаниям, ведущим деятельность по разработке и добыче углеводородного сырья в данном регионе.

Как известно, международным договором, регулирующим сотрудничество государств по исследованию и использованию Мирового океана в целом, является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.⁸

Министерство иностранных дел Российской Федерации (далее — МИД России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений Российской Федерации⁹ — рассматривает

Каспий как уникальный закрытый внутриконтинентальный водоем, который должен иметь особый правовой статус и на который не распространяются нормы и понятия международного морского права, в частности, Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.¹⁰

Следовательно, такие понятия, как «континентальный шельф» или «исключительная экономическая зона», не могут использоваться применительно к Каспийскому морю, поскольку эти понятия распространяются исключительно на районы морей и морское дно, включая недра, в соответствии со статьями 55 и 76 Конвенции ООН по морскому праву, статьей 1 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее — ФЗ «О континентальном шельфе») и статьей 1 Федерального закона «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об исключительной экономической зоне»).

В свою очередь, Министерство природных ресурсов Российской Федерации (далее — МПР России) — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов, включая управление государственным фондом недр¹¹, — фактически распространяет на участки недр, расположенные в «российской части» Каспийского моря, нормы российского законодательства о континентальном шельфе¹².

Более того, в целях уплаты водного налога российское законодательство отнесло Каспий к морям. В частности, в статье 339.9 главы 25.2 («Водный налог») Налогового кодекса Российской Федерации указано, что одним из объектов налогообложения является использование акватории водных объектов. В подпунктах 1 и 2 пункта 1 статьи 333.12 («Налоговые ставки водного налога») установлены отдельные ставки при заборе воды для рек и озер Российской Федерации (приведен перечень названий, в котором Каспийское море отсутствует) и при заборе воды из территориального моря Российской Федерации и внутренних морских вод (приведен список морей, включающий Каспийское море).

Таким образом, вышеуказанные положения подтверждают отсутствие единой позиции российских органов государственной власти в отношении статуса Каспийского моря и, следовательно, единообразного применения к нему норм и требований, то распространяя на Каспий нор-

⁸ Конвенция вступила в силу 16 ноября 1994 г. В ней участвуют более 14 государств. Российская Федерация ратифицировала Конвенцию 12 марта 1997 г.

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 11 августа 2004 г. № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации».

¹⁰ Информация предоставлена на основе справки рабочей группы МИД России по Каспийскому морю, размещенной на сайте МИД России: www.mid.ru, а также информации о состоявшемся 14 марта 2006 г. в Москве XX заседании Специальной рабочей группы по определению правового статуса Каспия.

¹¹ См. «Положение о Министерстве природных ресурсов Российской Федерации», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2004 г. № 370.

¹² В частности, см. решения Комиссии МПР России по вопросам соблюдения условий лицензий от 6 июля 2005 г. и решения Экспертной комиссии при Росприроднадзоре от 9 августа 2005 г., размещенные на сайте Минприроды России (www.mnr.gov.ru).

мы законодательства, относящиеся к морским водным объектам (в частности, нормы о континентальном шельфе, об исключительной экономической зоне и т.д.), то придавая ему уникальный статус внутриконтинентального закрытого водоема.

Компаниям, ведущим или планирующим вести деятельность по разработке и добыче углеводородного сырья на участках недр «российской части» Каспийского моря, приходится учитывать риски, связанные с тем, что правовой статус недр «российской части» Каспийского моря еще окончательно не установлен. В связи с этим вполне возможно возникновение ситуации, при которой позиция органов государственной власти в этой области может измениться и, соответственно, может измениться оценка деятельности компании-недропользователя на Каспии.

Проблема определения статуса Каспийского моря усугубляется также отсутствием единой согласованной позиции государственных органов власти Российской Федерации. Соответственно... нет единых требований, предъявляемых к компаниям, ведущим деятельность по разработке и добыче углеводородного сырья в данном регионе.

Законодательство, регулирующее деятельность на участках, расположенных на дне Каспийского моря

Указанные противоречия и разногласия в подходе к статусу Каспийского моря, безусловно, негативно сказываются на активности проведения деятельности по разработке минеральных ресурсов на участках, расположенных в «российской части» Каспийского моря (далее — «участки Каспия»). Прежде всего возникает вопрос о том, являются ли участки Каспия частью территории Российской Федерации, и если нет, то какой статус имеют такие участки.

Решение данного вопроса в значительной степени определяет объем требований, предъявляемых законодательством при разработке ресурсов на участках Каспия. Кроме того, в зависимости от правового статуса этих участков недр разными будут перечень и порядок уплаты налогов и таможенных платежей при ведении компанией деятельности на Каспии.

Таким образом, ввиду неурегулированности статуса Каспийского моря на международно-правовом уровне и отсутствия единой согласованной позиции органов государственной власти Российской Федерации в отношении правового статуса Каспийского моря четкого ответа на вопрос о том,

каков статус участков Каспия и на каких условиях должна осуществляться их разработка (в том числе в Российской Федерации), не существует.

Мы полагаем, что в настоящее время имеются достаточные основания утверждать, что «российская часть» Каспийского моря, включая недра, не является территорией Российской Федерации (т.е. территорией, в отношении которой Российская Федерация обладает полным суверенитетом). С практической точки зрения до момента окончательного

установления правового статуса Каспийского моря и, соответственно, возможности однозначного определения юридического статуса участков Каспия компания-недропользователю при ведении хозяйственной

деятельности на таких участках для целей недропользования следует руководствоваться законодательством Российской Федерации, регулирующим деятельность субъектов предпринимательской деятельности на континентальном шельфе. Данный вывод основан на следующих аргументах.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 67 Конституции Российской Федерации территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, т.е. территории, где Российская Федерация обладает полным суверенитетом.

При этом в пункте 2 этой же статьи указывается, что Российская Федерация обладает *суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации* в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

В статье 2 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан указывается, что стороны осуществляют *суверенные права* в целях разведки, разработки и управления ресурсами дна и недр Северного Каспия в пределах своих частей дна до разделительной линии. По тому же принципу заключено Соглашение о разграничении сопредельных участков дна Каспийского моря между Российской Федерацией и Азербайджанской Республикой.

Таким образом, принимая во внимание положения международных договоров Российской Федерации, существуют основания говорить о том,

что «российская часть» Каспийского моря (включая дно и недра) в настоящий момент не является территорией Российской Федерации, но в отношении данной территории Российская Федерация осуществляет свои суверенные права. При этом, как указывалось выше, Конституция Российской Федерации использует понятие «суверенные права» применительно к континентальному шельфу и исключительной экономической зоне Российской Федерации.

2. Лицензия на право пользования недрами выдается недропользователю на основании Закона Российской Федерации «О недрах» (далее — Закон РФ о недрах). При этом в статье 1 Закона РФ о недрах указывается, что данный закон действует на территории Российской Федерации, а также регулирует отношения недропользования на континентальном шельфе Российской Федерации в соответствии с федеральными законодательными актами о континентальном шельфе и нормами международного права.

Поскольку, как указано выше, участки Каспия, по нашему мнению, не являются территорией Российской Федерации, то, следовательно, при выдаче лицензии уполномоченные государственные органы могут руководствоваться только положениями в отношении участков недр, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации.

3. В отношении некоторых участков Каспия международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией, было установлено, что эти участки могут разрабатываться в соответствии с законодательством Российской Федерации на основе соглашения о разделе продукции¹³.

Следует отметить, что Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» (далее — Закон о СРП) устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиск, разведку и добычу минерального сырья *на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции*. Таким образом, если принять во внимание, что участки Каспия не могут являться территорией Российской Федерации, то в отношении вопросов недропользования государственные органы исходят

...в зависимости от статуса участков недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря, будут отличаться не только основания для получения права пользования участками недр, но и органы, уполномоченные принимать решение о предоставлении этих участков...

из того, что данный участок недр расположен на континентальном шельфе Российской Федерации (или по крайней мере при-

меняют к нему нормы соответствующего законодательства Российской Федерации), так как в противном случае заключение соглашения о разделе продукции в соответствии с Законом о СРП оказалось бы невозможным.

4. Существует и еще один аргумент, который имеет скорее практическое, нежели юридическое значение. Как показывает практика освоения недр на участках Каспийского моря, суверенные права в отношении которых осуществляют Азербайджан и Казахстан, условия разработки месторождений, находящихся на дне Каспийского моря, способы добычи (использование морских буровых платформ), требуемые объемы инвестиций, особо жесткие требования по обеспечению экологической безопасности во многом аналогичны условиям разработки месторождений углеводородного сырья, расположенных на континентальном шельфе Российской Федерации или в пределах исключительной экономической зоны.

Учитывая эти обстоятельства, для регулирования деятельности по разработке недр Каспия имеет смысл использовать хорошо разработанные и уже проверенные практикой нормы законодательства о континентальном шельфе, регулирующие отношения, связанные с осуществлением деятельности по разработке полезных ископаемых.

В дополнение к изложенному необходимо также отметить, что ряд положений законодательства Российской Федерации, а также международных договоров в отношении участков Каспия устанавливает, что такие участки *находятся под юрисдикцией Российской Федерации*¹⁴.

¹³ См., например, Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 13 мая 2002 г.

¹⁴ В абзаце 4 статьи 7 Федерального закона от 6 июля 2003 г. № 65-ФЗ «О внесении дополнения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, внесении изменений и дополнений в некоторые другие законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» в отношении дна Каспийского моря применено также понятие «юрисдикция». Данной нормой установлено, что в отношении участков, расположенных на части дна Каспийского моря, находящегося под юрисдикцией Российской Федерации, возможно заключение соглашений о разделе продукции без проведения аукционов при соблюдении определенных условий.

Под юрисдикцией государства в международном праве понимается совокупность полномочий судебных и административных органов по рассмотрению и разрешению всех дел на данной территории в соответствии с компетенцией этих органов. И если суверенитет государства как выражение полного и исключительного верховенства распространяется только на его территорию, то юрисдикция государства в ряде случаев распространяется за пределы территории государства: на лиц, сооружения, установки и транспортные средства, находящиеся в морских водах за пределами его территориального моря (статья 55 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., ФЗ «Об исключительной экономической зоне» и ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»).

Однако, по нашему мнению, употребление понятия «юрисдикция» по отношению к участкам Каспия не отвечает требованиям об объектах, на которые распространяется юрисдикция государства согласно нормам международного права, а также законодательства Российской Федерации об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе Российской Федерации. Следовательно, данное понятие не может приниматься во внимание при анализе статуса участков недр, расположенных в Каспийском море.

Таким образом, если исходить из того, что «российская часть» Каспийского моря, включая недра, не является территорией Российской Федерации, до окончательного установления международно-правового статуса Каспийского моря возможно и целесообразно при осуществлении деятельности в области поиска, разведки и добычи углеводородного сырья на участках Каспия руководствоваться законодательством Российской Федерации, регулирующим отношения, связанные с осуществлением деятельности на континентальном шельфе.

Практические последствия регулирования деятельности инвесторов на участках Каспия законодательством Российской Федерации о континентальном шельфе

Применение по отношению к деятельности компаний-недропользователей, осуществляющих поиск, разведку и добычу углеводородного сырья на участках Каспия, законодательства Российской Федерации о континентальном шельфе, безусловно, связано с рядом практических послед-

ствий, которые необходимо учитывать при ведении такой деятельности.

Поскольку любая компания ведет разработку или добычу углеводородного сырья на участках недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря, на основании и в соответствии с условиями лицензий на право пользования недрами, то отсутствие определенности в вопросе статуса участков недр «российской части» Каспийского моря часто препятствует своевременному выполнению компанией-недропользователем условий лицензий (согласование органами государственной власти проектных документов по разработке месторождения, вопросы платежей за пользование участком недр и т.д.).

В соответствии с требованиями Закона РФ о недрах лицензия удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр путем осуществления деятельности по поиску, оценке, разведке или добыче полезных ископаемых при соблюдении владельцем лицензии заранее оговоренных условий. Как правило, условия лицензионного соглашения, являющегося неотъемлемой составной частью лицензии, содержат ряд обязательств владельца лицензии по проведению тех или иных работ в установленные сроки (как правило, компания-недропользователь обязуется не позднее срока, установленного в лицензии, провести определенный объем сейсморазведочных работ, пробурить скважину(ы) определенной глубины и т.д.).

Неисполнение или ненадлежащее исполнение владельцем лицензии условий лицензионного соглашения, независимо от причины неисполнения, может привести к досрочному прекращению права пользования указанным участком недр и соответственно потере самой лицензии. При этом компания не может, получив право пользования недрами участка Каспия, не выполнять условия лицензионного соглашения, ссылаясь на неопределенность статуса Каспийского моря.

В случае распространения на деятельность компаний-недропользователей, осуществляющих поиск, разведку и добычу углеводородного сырья на участках, расположенных в «российской части» Каспийского моря, законодательства Российской Федерации условия пользования такими участками должны соответствовать требованиям законодательства о континентальном шельфе. В частности, по общему правилу, в лицензию на право пользования участком недр, расположенным на континентальном

шельфе, обязательно должны быть включены следующие сведения:

- об экологическом обеспечении пользования участками, включая организацию экологического мониторинга, взаимосогласованные методики возмещения ущерба, наносимого живым ресурсам;
- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;
- о страховании, консервации и ликвидации (уборке) установок и сооружений по завершении работ (статья 8 ФЗ «О континентальном шельфе»).

Кроме того, в соответствии со статьей 40 ФЗ «О континентальном шельфе» и статьей 34 ФЗ «Об исключительной экономической зоне» граждане Российской Федерации, в том числе индивидуальные предприниматели, российские юридические лица, иностранные граждане и иностранные юридические лица, осуществляющие пользование ресурсами континентального шельфа, уплачивают налоги и сборы в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах и другие обязательные платежи в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Более того, в зависимости от статуса участков недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря, будут отличаться не только основания для получения права пользования участками недр, но и органы, уполномоченные принимать решение о предоставлении этих участков (в одних случаях это будет Правительство Российской Федерации, в других — Федеральное агентство по недропользованию).

Объем экологических требований, предъявляемых законодательством России при разработке и добыче углеводородного сырья к компании-недропользователю, также зависит от статуса недр «российской части» Каспийского моря.

В настоящее время вопросы экологии приобретают все большую значимость, и органы государственной власти усиливают контроль в части выполнения компаниями-недропользователями требований законодательства по охране окружающей среды. Следует учитывать, что, поскольку северная часть Каспия является зоной воспроизводства рыбных запасов всего Каспийского моря и соответственно нуждается в осо-

бой защите, степень выполнения компанией-недропользователем требований экологического законодательства при ведении освоения месторождений полезных ископаемых в «российской части» Каспийского моря неизбежно будет привлекать особое внимание властей. Неправильная интерпретация компанией таких требований может привести к возникновению серьезных разногласий с органами государственной власти.

Однако самые неблагоприятные последствия применения к участкам, расположенным на дне Каспийского моря, норм о континентальном шельфе могут быть связаны с процедурой утверждения соглашений о разделе продукции. Так, в соответствии с абзацем 3 пункта 1 статьи 6 Закона о СРП, если участок недр расположен на континентальном шельфе Российской Федерации и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации, то заключение соглашений о разделе продукции, а также внесение изменений и дополнений в соглашения о разделе продукции должны утверждаться отдельными федеральными законами. Таким образом, для заключения соглашения о разделе продукции в отношении определенного участка, расположенного на дне Каспийского моря, необходимо утверждение такого соглашения отдельным федеральным законом, что является достаточно сложным и непредсказуемым (с точки зрения имплементации и мониторинга процесса принятия такого федерального закона) в силу отсутствия прецедентов в российской практике.

* * *

Безусловно, с практической точки зрения распространение на деятельность инвесторов в Каспийском регионе норм законодательства Российской Федерации, регулирующей деятельность субъектов предпринимательской деятельности на континентальном шельфе, является предметом дискуссии. Мы полагаем, что дальнейшее обсуждение этого важного вопроса позволит придать некоторый импульс процессу определения правового статуса Каспийского моря на международном уровне. Это, в свою очередь, будет способствовать решению вопроса о правовом статусе участков недр, расположенных в «российской части» Каспийского моря, и позволит снизить или избежать риски компаниям, ведущим или планирующим вести деятельность по поиску, разведке и добыче углеводородов в данном регионе. □