

ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ ДОБЫЧИ ЭНЕРГОРЕСУРСОВ АРКТИЧЕСКОГО РЕГИОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дарья Борисовна Юсуфова

Международный институт энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России, Москва, Россия, dariayusuf@ya.ru

Аннотация. Актуальность представленной статьи подтверждается тем фактом, что добывающий сектор сегодня занимает все более доминирующее положение для отечественной экономики, особенно после принятия Российской Федерацией «Стратегии устойчивого развития до 2035 года». Тем не менее, управление добывающими ресурсами всегда представляло собой серьезную проблему для многих стран мира. В статье изложены основополагающие принципы, варианты политики и передовой опыт, которые составляют основу предлагаемой практики лицензирования добычи энергоресурсов Арктического региона России. Этот анализ следует рассматривать как отправную точку, признавая, что разработка надежной лицензии на деятельность в области устойчивого развития зависит от открытого и всеобъемлющего подхода к заполнению ее нормативного содержания.

Россия, как ключевой игрок на энергетическом рынке, заинтересована в поддержании и увеличении добычи углеводородов, поэтому дальнейшая эксплуатация энергетических ресурсов Арктики является актуальной проблемой. Однако реализация нефтегазовых проектов в Арктике характеризуется плохим воздействием на природную среду, что приводит к нарушению экологического баланса в Арктике и влияет на стабильность ее экосистемы, которая является одной из наиболее уязвимых экосистем на планете.

Основная цель настоящего исследования – понять, как реализация нефтегазовых проектов в Арктике через систему лицензирования влияет на экосистему, оценить значимость этого процесса и выяснить, что государство и бизнес могли бы сделать для его успешного осуществления.

Ключевые слова: экосистема, устойчивое развитие, нефтегазовые проекты, энергетика, экологические риски, Арктика, управление проектными рисками, государство, бизнес

Для цитирования: Юсуфова Д. Б. Правовой анализ практики лицензирования добычи энергоресурсов Арктического региона Российской Федерации // Северо-Кавказский юридический вестник. 2023. № 1. С. 81–86. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2023-1-1-81-86>

Problems of Constitutional, Administrative and Environmental Law

Original article

LEGAL ANALYSIS OF THE PRACTICE OF LICENSING THE EXTRACTION OF ENERGY RESOURCES OF THE ARCTIC REGION OF THE RUSSIAN FEDERATION

Daria B. Yusufova

International Institute of Energy Policy and Diplomacy of MGIMO University, Moscow, Russia, dariayusuf@ya.ru

Abstract. The relevance of the presented article will be confirmed by the fact that the extractive sector today occupies an increasingly dominant position for the domestic economy, especially after the adoption by the Russian Federation of the "Strategy for Sustainable Development until 2035". Nevertheless, the management of extractive resources has always been a serious problem for many countries of the world. The article outlines the fundamental principles, policy options and best practices that form the basis of the proposed practice of licensing the extraction of energy resources of the Arctic region of Russia. This analysis should be considered as a starting point, recognizing that the development of a reliable

license for sustainable development activities depends on an open and comprehensive approach to filling out its regulatory content. Russia, as a key player in the energy market, is interested in maintaining and increasing the production of hydrocarbons, so the further exploitation of Arctic energy resources is an urgent problem. However, the implementation of oil and gas projects in the Arctic is characterized by a poor impact on the natural environment, which leads to a violation of the ecological balance in the Arctic and affects the stability of its ecosystem, which is one of the most vulnerable ecosystems on the planet. The main purpose of this study is to understand how the implementation of oil and gas projects in the Arctic through the licensing system affects the ecosystem, assess the significance of this process and find out what the state and business could do for its successful implementation.

Keywords: ecosystem, sustainable development, oil and gas projects, energy, environmental risks, Arctic, project risk management, government, business

For citation: Yusufova D. B. Legal analysis of the practice of licensing the extraction of energy resources of the Arctic region of the Russian Federation. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2023;(1):81–86. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-1-81-86>

В Законе Российской Федерации «О недрах» прописано, что «...предоставленном в пользование для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии....»¹.

Следовательно, лицензии выдаются уполномоченными органами власти, обладающими сведениями о разработках участков недр, сроках, финансовых и прочих условиях недропользований. Компании, являющиеся владельцами лицензий на пользование недрами Российской Федерации, наделены правовыми полномочиями в области различных специальных геологических и других работ, производимых с целью поиска, обнаружения и подготовки к промышленному освоению месторождений полезных ископаемых.

«Лицензия – как «живой организм», должна постоянно отвечать на те же вызовы, возникающие перед объектом, на который она выдана»².

Далее, следует остановиться на правовом регулировании договорных отношений в области изысканий полезных ископаемых.

А. И. Перчик приводит перечень договоров при пользовании недрами, выделяя: соглашение о разделе продукции, контракт на предоставление услуг, контракт на предоставление услуг, лицензионное соглашение, концессию. При анализе разных договорных форм недропользований, А. И. Перчик обратил внимание на контракты по предоставлению услуг, где «... представляется подрядный договор, применяемый в сфере недропользования при производстве капитального ремонта скважин и проведению операций по интенсификации добычи нефти (гидроразрыв пласта и т.п.). При этом система оплаты построена в зависимости от прироста объемов добычи углеводородного сырья (контракт на предоставление услуг с риском) и размера вознаграждения по обязательствам выполнения заранее оговоренного объема технологических операций (сервисный договор без риска)» [1, с. 109].

Е. Ю. Мазков представил свое видение правового регулирования договорного отношения по геологическому изучению и добыче энергоресурсов участков недр континентального шельфа России. По Е. Ю. Мазкову, договоры по недропользованию в России содержат формы: соглашения о разделе продукции и государственного контракта по проведению работ в целях геологического изучения недр [2, с. 123–125].

А. А. Иванов выделил две особенности нефтесервисных договоров:

«1. Работы и услуги, являющиеся предметом настоящих договоров, осуществляются, как правило, в пределах лицензионных участков недр, в связи с чем у исполнителя возникает необходимость соблюдения норм специального законодательства в области экологической, промышленной и производственной безопасности, а также законодательства о недрах».

¹ Закон Российской Федерации от 21.02.1992. №2395-1 «О недрах» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. № 10. Ст. 823. 06.03.1995.

² <http://gazpromn.tilda.ws/novuyport> – сайт «Ворота Арктики». Новая страница в освоении Ямала.

2. Деятельность участников предпринимательских отношений, оказывающих нефтесервисные услуги, чаще всего требует специального разрешения, лицензирования или осуществляется на условиях саморегулирования» [3, с. 46].

Рассматривая систему лицензирования российских компаний нефтегазовых энергоресурсов, функционирующих в ЯНАО, замечаем, что в соответствии с концепциями развития региона, оценка эффективности деятельности в рамках правовых критерий, заключается в: «рациональности использования ресурсов, обеспечении нужного уровня эффективности хозяйственной деятельности в нефтегазовой отрасли; воздействия процесса изыскания недр на природную среду; выгоды от разработок недр для социально-экономического развития ЯНАО»¹.

В соответствии с российским законодательством, лицензионная деятельность в области разработок природных ресурсов регулируется законом РФ «О недрах»² и Постановлением Верховного Совета РФ³. Тем не менее, существует «много нормативно-правовых актов, разработанных региональными ведомствами нефтегазодобывающих территорий России в целях регулирования деятельности в области недропользования» [2, с. 124].

Лицензионная система в нефтегазовом комплексе России с 1992 г. действует в рамках предоставления прав через структуру аукционов или конкурсов. Но в законодательстве отсутствуют критерии по способам предоставления лицензий. Практикой выявлен приоритет аукционной формы над конкурсной. В 2015 г. Роснедрами было объявлено 150 аукционов и 12 конкурсов на право пользования недрами углеводородного сырья, а проведено только 66 аукционов (44%) и 8 конкурсов (67%)⁴.

Согласно статье 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁵, для осуществления непосредственной деятельности по поиску, разведке, нефтегазодобыче или деятельности подрядной организации, привлекаемой добывающей компанией, необходимы лицензии на: «эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности; производство маркшейдерских работ; обращение с взрывчатыми материалами промышленного назначения».

22 декабря 2020 г. в департаменте природных ресурсов и экологии ЯНАО состоялось заседание Аукционной комиссии по рассмотрению заявок (заявочных материалов) на участие в аукционах №№64, 65 на «право пользования участками недр местного значения по разведкам и добыче энергоресурсов на территории ЯНАО, когда принимались решения о предоставлении прав пользования 13 участкам недр в Красноселькупском, Надымском, Пуровском и Тазовском районах ЯНАО. Добытые полезные ископаемые будут использованы для обустройства объектов строительства месторождений углеводородов»⁶.

В рамках лицензии на пользование недрами: «..... недропользователями осуществляются развитие инфраструктуры регионов; регулирование объема и сроков поиска, оценки и разведки углеводородов; разработка полезных ископаемых; строительство горнодобывающих предприятий и выход их на проектную мощность; добыча полезных ископаемых из донных отложений; соблюдение требований безопасности и охраны окружающей среды при утилизации донных отложений; разовые и периодические платежи за утилизацию донных отложений; порядок найма и распределения рабочей силы и др.» [4, с. 37].

Проанализируем особенности лицензирования добычи энергоресурсов Арктического региона Российской Федерации.

¹ Федеральный закон от 04.05.2011 г. №99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. 30.07.2012. № 172.

² Закон Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. № 10. Ст. 823. 06.03.1995.

³ Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 г. №3314-1 «Положением о порядке лицензирования пользования недрами» // Собрание законодательства РФ. 1992. № 31. Ст. 4159.

⁴ <http://gazpromn.tilda.ws/novuyreport> - сайт «Ворота Арктики». Новая страница в освоении Ямала.

⁵ Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изменениями и дополнениями) // Российская газета. № 172. 30.07.2012.

⁶ <http://gazpromn.tilda.ws/novuyreport> - сайт «Ворота Арктики». Новая страница в освоении Ямала.

Существует два вида лицензий: на геологический анализ недр и на разведку и добычу. Оба вида выдаются Роснедрами с перечнем участков для разработок и добычи, с публикацией их в реестре, определяя порядок и условия проведения аукционов.

Для получения лицензий компания-землепользователь готовит заявку с подачей ее в лицензирующий орган, который осуществляет проверку полноты и достоверности сведений в документах, рассматривает и принимает решение о выдаче ее через комиссию. После получения разрешения на выделение земель составляется план геологоразведочных работ с согласованием его соответствующими органами власти субъектов Российской Федерации на период от шести месяцев до года. В течение этого времени пользователь лишен прав проведения геологоразведочных работ.

В процессе подготовки работ по выдаче лицензий аукционная комиссия производит мониторинг заявок недропользователей, а Роснедра, рассматривая заявки, готовят протокол участия компании – заявителя в аукционных торгах, который подписывается и утверждается Роснедрами. Если на аукцион подана только одна заявка, аукцион не проводится [1, с. 119].

После получения разрешения российские компании сталкиваются с такими трудностями, как невозможность немедленно начать запланированные работы и необходимость подготовки и получения многочисленных разрешений, задержка в утверждении документов, которые не учитываются при выдаче разрешения. В таких случаях заранее запланированные работы на исследуемой нефтегазоносной территории не выполняются в срок, что приводит к административному наказанию в виде административного штрафа, а также отзыву лицензии у землепользователя согласно ст. 20 Закона¹. Невыполнение лицензионных соглашений в запланированные сроки приводит к задержкам или сокращению платежей в федеральный и региональные бюджеты, что сказывается на развитии территорий, где разрабатываются нефтяные месторождения.

В ходе законотворческого процесса в отношении недропользования выяснилось, что существует множество несоответствий между федеральными и региональными законами в этой сфере. Например, в ЯНАО, вопреки положениям «Закона о недропользовании»², региональный закон гласит, что «.....разведку, добычу полезных ископаемых, строительство и эксплуатацию подземных сооружений способны вести компании, зарегистрированные на территории округа». Это противоречит положениям Закона РФ «О недрах», согласно которому «только федеральный закон накладывает ограничения на правопользовании недрами»³.

Противоречие между федеральной и законодательной базой проявляется в положениях закона ЯНАО⁴, а именно: в составе и структуры проведения конкурсной или аукционной комиссий; дефиниций договоров проведения аукционов или торгов, относящихся к компетенциям властей федерального и местного значения в отношении недр, что в сущности противоречит положениям закона «О недрах».

В нарушение требований законодательства о недрах разработка месторождения подземных вод ведется филиалом организации в отсутствие согласованно-утвержденной в установленном порядке техдокументации по выполнению работ с использованием недр (проекта водозабора).

По выявленным нарушениям природоохранным прокурором ЯНАО руководителю АО «Ямалкоммунэнерго» вынесено представление об их устранении. Так, в связи с непринятием мер к устранению нарушений закона природоохранным прокурором в суд направлялось

¹ Закон Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. № 10. Ст. 823, 06.03.1995.

² Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26.06.2012 № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» (с изменениями и дополнениями 25.12.2022) // Ведомости Законодательного Собрания ЯНАО. Июнь 2012 г. № 5-2.

³ Закон Российской Федерации от 21.02.1992 №2395-1 «О недрах» (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. № 10. Ст. 823, 06.03.1995.

⁴ Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 июня 2012 г. № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе» (с изменениями и дополнениями 25.12.2022) // Ведомости Законодательного Собрания ЯНАО. Июнь 2012 г. №5-2;

исковое заявление о незаконных действиях АО «Ямалкоммунэнерго» и его обязанностях обеспечения разработок и утверждений в установленном порядке технического проекта по разработкам месторождений – проекта водозабора. Решением Надымского горсуда от 09.08.2021 требования природоохранного прокурора удовлетворены полностью.

Исследуя систему лицензирования в ЯНАО с точки зрения концепции устойчивого развития, недопустимо говорить «о неудовлетворении ни одному из критериев, так как одни компании-недропользователи добросовестно выполняют условия лицензионных соглашений и их деятельность положительна, другие же нарушая лицензии, своей деятельностью оказывают отрицательное воздействие на окружающую среду и социально-экономическое развитие добывающих регионов» [4, с. 36].

В рамках рациональности применения ресурсов видна неблагоприятная ситуация с крайне избирательной выборкой ресурсов компаниями, где менее привлекательные залежи не разработаны и не переданы государству. То есть действующая система лицензий добычи энергоресурсов имеет малое число предпосылок по реализации концепций устойчивого развития нефтегазоносных регионов.

В ЯНАО открыто «238 месторождений углеводородного сырья: 100 из них разрабатывают, на 138 – проводят разведочные работы»¹. По данным на 1 июля 2022 года, на Ямале «зарегистрировано 328 действующих лицензий по правам пользования недрами для геологических изучений, разведок и добычи углеводородного сырья, в том числе 300 лицензий – в пределах суши и 22 – на шельфе Карского моря. При этом из общего количества выданных лицензий 84 предусматривают только право геологического изучения недр» [5, с. 91].

На Ямале лицензии выданы 68 предприятиям-недропользователям. Основную часть имеют ПАО «НОВАТЭК», ПАО «Газпром нефть», ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть» и ПАО «ЛУКОЙЛ»².

Разведка природных энергоресурсов в России осуществляется в четырех федеральных округах: «Уральский (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, ЯНАО), Северо-Западный (Калининградская область, НАО, Республика Коми), Приволжский (Республика Татарстан, Пермский край) и Южный (Астраханская и Волгоградская области, Республика Калмыкия)» [6, с. 83].

Таким образом, проведенный правовой анализ практики лицензирования добычи энергоресурсов Арктического региона Российской Федерации в аспекте выявления особо острых вопросов в системе недропользования позволяет сделать следующие выводы:

1. Сегодня стремление российских компаний заключается в попытках «застолбить» себе будущие территории, разведав как можно больше морских нефтяных месторождений, получив как можно больше долгосрочных лицензий на разработку. Поэтому наиглавнейшая задача государственных уполномоченных органов заключается в осуществлении жесткого контроля над выдачей лицензионных разрешений на разведку и добычу энергоресурсов.

2. В ходе анализа действующей системы государственного регулирования определены проблемы, сказывающиеся негативно на социально-экономическом развитии страны. Фактор устойчивого развития экономики представлен системой лицензирования, нацеленной на активизацию геологоразведочной работы, привлечение инвестиций в основные средства, рост занятости населения и создание специальных стимулов развития нефтегазовой отрасли.

3. С учетом применения зарубежного опыта к российским условиям, необходимо законодательно внести изменения в использование схем конкурсного лицензирования, где вместо решающей роли стартовых платежей государство позволит недропользователям, способным платить более высокую цену за лицензии, вносить экономически и технологически выгодные предложения по развитию ресурсов и регионов. В результате чего, к углеводородным ресурсам будет бережное отношение, а вклад компаний в региональное развитие увеличится.

¹ <http://gazpromn.tilda.ws/novuyport> - сайт «Ворота Арктики». Новая страница в освоении Ямала.

² Ратников А. А. Зашли с севера. Сможет ли Россия воспользоваться выгодами Северного морского пути. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <https://lenta.ru/articles/2016/03/15/northsearoute/>. (Дата обращения: 21.02.2023).

4. Введение лицензионных платежей будет стимулировать землепользователей разрабатывать не выборочные участки, а все месторождения в пределах предоставленного лицензионного участка, или возвращать их государству для передачи другим компаниям для дальнейшего исследования.

5. Необходимо значительно улучшить законодательную базу знаний о практике лицензирования добычи энергоресурсов в арктическом энергетическом секторе, а Арктическому экономическому совету провести обобщающее исследование с целью поиска передовой правовой практики, выявления извлеченных уроков и инициирования инклюзивного процесса разработки руководящих принципов для компаний по механизмам совместного использования прибыли в Арктике с участием многих заинтересованных сторон.

Список источников

1. Перчик А. И. Горное право: Учебник. Изд. 2-3, перераб. и доп. М.: Издательский Дом «ФИЛОЛОГИЯ ТРИ», 2002. 272 с.
2. Мазков Е. Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
3. Иванов А. А. Нефтесервисные договоры апстрима: Система договорных связей нефтегазовых компаний России на этапе разведки и добычи углеводородного сырья // Энергетическое право. 2013. № 2. С. 45–48.
4. Пантелейко И. А., Скачек К. Г. Основы недропользований и лицензирования нефтегазовых месторождений. Тюмень: ТюмГНГУ, 2011. 50 с.
5. Мохов И. И., Хон В. Ч. Продолжительность навигационного периода и ее изменения для Северного морского пути: модельные оценки // Арктика: экология и экономика. 2015. № 2 (18). С. 88–95.
6. Ульченко М. В. Перспективы поставок российского арктического ПГ в страны Азиатско-Тихоокеанского региона // Север и рынок: формирование экономического порядка. 2020. № 1. С. 79–91.

References

1. Perchik A. I. *Mining law*: Textbook. Ed. 2-3, reprint. and additional. Moscow: Publishing House "PHILOLOGY THREE"; 2002. (In Russ.)
2. Mazkov E. Yu. *Legal regulation of geological exploration and production of oil and gas on the continental shelf of the Russian Federation*. Dis. ... cand. jurid. sciences'. Moscow; 2008. (In Russ.)
3. Ivanov A. A. Upstream oilfield service contracts: The system of contractual relations of Russian oil and gas companies at the stage of exploration and production of hydrocarbons. *Energeticheskoe pravo = Energy law*. 2013;(2):45–48. (In Russ.)
4. Panteleiko I. A., Skachek K. G. Fundamentals of subsoil use and licensing of oil and gas fields. Tyumen: TSOGU; 2011. 50 p. (In Russ.)
5. Mokhov I. I., Khon V. Ch. Duration of the navigation period and its changes for the Northern Sea Route: model estimates. *Arktika: ekologiya i ekonomika = Arctic: ecology and economics*. 2015;2(18):88–95. (In Russ.)
6. Ulchenko M. V. Prospects for the supply of Russian Arctic GHG to the countries of the Asia-Pacific region. *Sever i rynek: formirovanie ekonomicheskogo poryadka = The North and the market: the formation of an economic order*. 2020;(1):79–91. (In Russ.)

Информация об авторе

Д. Б. Юсуfoва – аспирант Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России.

Information about the author

D. B. Yusufova – Graduate Student of the International Institute of Energy Policy and Diplomacy of MGIMO of the Ministry of Foreign Affairs of Russia.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest

Статья поступила в редакцию 31.01.2023; одобрена после рецензирования 28.02.2023; принята к публикации 01.03.2023.

The article was submitted 31.01.2023; approved after reviewing 28.02.2023; accepted for publication 01.03.2023.