

Может ли лицензия на пользование недрами во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе РФ предоставить ее владельцу право на прокладку подводного трубопровода, предназначенного для транспортировки добытых углеводородов за пределы лицензионного участка?

1. Общие положения

Рассмотрим вопрос о том, что представляет собой лицензия на пользование недрами, какие права и обязанности устанавливаются лицензией, каковы пространственные границы ее действия.

В ст. 6 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон РФ «О недрах») приведен конечный перечень видов недропользования: указано, для каких целей недра предоставляются в пользование. Видами пользования недрами являются в том числе *региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых* (п.п. 1 – 3 ст. 6 Закона РФ «О недрах»). Законом РФ «О недрах» предусмотрено еще три вида пользования недрами.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным *государственным разрешением в виде лицензии*, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами (ч. 1 ст. 11 Закона РФ «О недрах»).

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий (ч. 3 ст. 11 Закона РФ «О недрах»).

Таким образом, можно выделить следующие признаки лицензии:

- 1) специальное государственное разрешение, документ,**
- 2) оформляет предоставление недр в пользование (это ее назначение, цель выдачи, смысл),**
- 3) удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах;**
- 4) удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в соответствии с указанной в ней целью;**
- 5) удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр в течение установленного срока,**

б) удостоверяет право ее владельца на пользование участком недр при соблюдении заранее оговоренных условий (они определяются лицензией).

Согласно п.п. 3, 4 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать:

- указание пространственных границ участка недр, предоставляемого в пользование;
- указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недр.

В ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» перечислены и иные требования к содержанию лицензии на пользование недрами. При этом в ч. 2 ст. 12 указано, что лицензия на пользование недрами может дополняться *иными условиями, не противоречащими данному закону*.

Таким образом, пользователь недр обязан осуществлять пользование недрами в границах предоставленного в пользование участка недр, а работы, связанные с использованием недр – в границах выделенных для этого земельного участка или акватории. В противном случае он нарушит требование закона о соблюдении условий пользования недрами, определенных лицензией.

Здесь важно отметить: из требования п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона «О недрах» об указании в лицензии границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недр, с обязательностью не следует, что лицензия является единственным необходимым разрешительным документом, удостоверяющим право на ведение указанных работ.

2. Прокладка во внутренних морских водах, территориальном море подводного трубопровода, предназначенного для транспортировки добытых углеводородов

В соответствии с п. 6 ст. 16 Федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон о внутренних морских водах и территориальном море) при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море лицензия на пользование недрами *предоставляет ее владельцу право в том числе на (...) прокладку подводных трубопроводов в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.*

В соответствии с п. 7 ст. 16 указанного закона в случае, если лицензией на пользование недрами предусмотрено право ее владельца на (...) прокладку подводных трубопроводов во

внутренних морских водах, в территориальном море, *получение разрешений на осуществление данных видов деятельности не требуется.*

Таким образом, лицензией на региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море *может быть* предоставлено ее владельцу право на прокладку подводных трубопроводов.

Указанное право может быть реализовано только в границах, указанных в лицензии и ее неотъемлемых составных частях.

Также указанное право может быть предоставлено лицензией только в том случае, если прокладка подводных трубопроводов является составляющей процесса регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов (т.е. процесса пользования недрами) или связана с указанными видами пользования недрами. В иных случаях, включая пользование недрами в целях, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых, лицензия не может предоставить ее владельцу такого права.

Настоящий вывод следует из вышеприведенных определения понятия «лицензии», а также требований к содержанию лицензии. Во-первых, лицензия удостоверяет право ее владельца именно на пользование недрами, а не на осуществление других видов деятельности. Во-вторых, лицензия удостоверяет право ее владельца на ведение работ, связанных с использованием недрами, в определенных границах.

Остается определить, будет ли прокладка трубопровода (предназначенного для транспортировки добытых углеводородов) во внутренних морских водах, территориальном море, осуществляемая при разведке и добыче углеводородов, *считаться связанной с указанным видом пользования недрами.*

Рассматриваемые законы не устанавливают четкие критерии, при помощи которых можно было бы определить, связаны работы с перечисленными видами пользования недрами или нет.

На наш взгляд здесь можно выделить **такой критерий:** прокладка подводных трубопроводов *непосредственно обеспечивает техническую возможность* выполнения работ по региональному геологическому изучению, геологическому изучению, *разведке и добыче минеральных ресурсов.*

Определенное представление о том, какие работы входят в состав регионального геологического изучения и геологического изучения, дает нам Закон РФ «О недрах». Согласно п.п. 1, 2 ст. 6 Закона РФ о недрах видами пользования недрами являются:

- региональное геологическое изучение, *включающее региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее*

геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

- геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Закон РФ «О недрах» не определяет, какие работы входят в состав разведки и добычи полезных ископаемых.

Определение «добычи полезных ископаемых» содержится в ч. 1 ст. 193 Модельного кодекса о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ (принят в г. Санкт-Петербурге 07.12.2002 Постановлением 20-8 на 20-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ) (далее – Модельный кодекс).

Добыча полезных ископаемых состоит в *изъятии из недр минеральных образований*, которые могут быть непосредственно использованы или из которых могут быть извлечены полезные компоненты или минералы, используемые в производственной и иной деятельности.

Также в качестве примера можно привести определение «добыча нефти», содержащееся в п. 2.2. Инструкции по нормированию технологических потерь нефти на нефтегазодобывающих предприятиях нефтяных компаний Российской Федерации. РД 153-39-018-97, утв. Минтопэнерго России 16.06.1997 (не является нормативным правовым актом).

Добыча нефти - комплекс технологических и производственных процессов, связанных с извлечением нефти из недр на земную поверхность, сбором и подготовкой ее на промыслах по качеству, соответствующему требованиям действующих стандартов или нормативных документов.

В соответствии с приведенными выше определениями «добычи полезных ископаемых», «добычи нефти» транспортировка нефти представляет собой *самостоятельный вид деятельности*. Он непосредственно не входит в состав работ по добыче нефти (т.е. не относится к работам в по использованию недр).

Это также косвенно подтверждается «Общероссийским классификатором видов экономической деятельности» ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1), утв. Приказом Ростехрегулирования от 22.11.2007 № 329-ст. Виды деятельности, относящиеся к добыче полезных ископаемых закреплены в Разделе С, тогда как виды деятельности по транспортированию по трубопроводам, в том числе углеводородов – в подразделе IA «Общероссийского классификатора видов экономической деятельности» ОК 029-2007 (КДЕС Ред. 1.1).

Транспортировка добытых углеводородов также не обеспечивает работы по их добыче с *технической стороны* (вышеупомянутый критерий), т.е. процесс извлечения углеводородов из недр на земную поверхность, их сбор и подготовка на промыслах технически не зависят от наличия трубопровода для их дальнейшего транспортирования. Также, например,

транспортирование нефти может осуществляться не только трубопроводным транспортом, но и путем налива танкеров.

В качестве примера трубопроводов, необходимых для обеспечения технической составляющей добычи углеводородов можно привести трубопроводы, которые используются:

- для соединения между собой отдельных сооружений в составе промысла, например отдельных кустов скважины в рамках одного месторождения;
- для эксплуатации искусственных островов, установок, сооружений, которые в свою очередь используются в целях реализации следующих видов недропользования: регионального геологического изучения, геологического изучения, разведке и добычи полезных ископаемых.

Обращаем Ваше внимание на п. 3 ч. 12 ст. 83 Модельного кодекса, согласно которому лицензия на добычу нефти и газа *должна дополнительно учитывать условия или предусматривать право ее владельца на сооружение трубопроводов* для транспортировки нефти и газа от разрабатываемых месторождений до хранилища и от хранилища до пунктов доставки, а также на подсоединение этих трубопроводов к системам магистральных трубопроводов в порядке, установленном законодательством государства.

Таким образом, Модельный кодекс предусматривает *потенциальную возможность* указания в лицензии на добычу нефти и газа *права ее владельца на сооружение трубопроводов* для транспортировки нефти и газа. При этом в лицензии должно быть ясно указано, что «трубопровод предназначен для транспортировки» (т.е. и Модельный кодекс отделяет транспортировку как вид деятельности от разведки и добычи полезных ископаемых).

Модельный кодекс *не является обязательным для применения документом*, он рекомендован для использования в национальном законодательстве (п.2 Постановления Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 07.12.2002 № 20-8).

Т.е. приведенная норма представляет собой рекомендацию национальному законодателю о включении соответствующего положения в национальное законодательство. В российском законодательстве в настоящее время отсутствует требование о необходимости дополнительно учитывать в лицензии на добычу нефти и газа *условия или предусматривать право ее владельца на сооружение трубопроводов для транспортировки* нефти и газа.

3. Прокладка на континентальном шельфе подводного трубопровода, предназначенного для транспортировки добытых углеводородов

Согласно абз. 5 ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее - Федеральный закон о континентальном шельфе) лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать в том числе сведения о праве пользователя недр на (...) прокладку подводных кабелей, трубопроводов *в соответствии с проектной документацией, предусмотренной*

законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

При этом если в лицензии на региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов континентального шельфа содержится указание о праве ее владельца на прокладку подводных кабелей, трубопроводов (ч. 3 ст. 22 закона), *получение отдельных разрешений на осуществление указанных видов деятельности (как это было раньше) не требуется.*

Таким образом, лицензией на региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов на континентальном шельфе *может быть* предоставлено ее владельцу право на прокладку подводных трубопроводов в границах акватории, указанной в лицензии и выделенной для ведения работ, связанных с пользованием недрами.

Следовательно, выводы, обозначенные в разделе 2 данного обзора, о пространственных границах действия указанного права, а также о взаимосвязи прокладки трубопровода с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов, актуальны и для рассматриваемого случая.

Более того, вопрос о *необходимости наличия связи* с разведкой континентального шельфа и разработкой его минеральных ресурсов в отношении прокладки подводных трубопроводов на континентальном шельфе решен более четко и ясно.

В соответствии с ч. 4 ст. 22 Федерального закона о континентальном шельфе в случаях, если (...) подводные трубопроводы *используются для целей, не связанных* с разведкой континентального шельфа и разработкой его минеральных ресурсов (в том числе для эксплуатации искусственных островов, установок, сооружений), *или выводятся на территорию Российской Федерации*, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством РФ, рассматривает поступившие заявки на прокладку таких (...) подводных трубопроводов, согласовывает условия и трассу их прокладки с федеральными органами исполнительной власти, указанными в ч. 3 ст. 22 указанного закона, органами исполнительной власти субъектов РФ и представляет в Правительство РФ **заключение о возможности выдачи разрешений на прокладку таких (...) подводных трубопроводов и об условиях выдачи этих разрешений или уведомление об отказе в выдаче этих разрешений. Порядок выдачи разрешений на прокладку (...) подводных трубопроводов устанавливается Правительством РФ.**

Таким образом,

в случае, когда прокладку подводных трубопроводов планируется осуществлять в границах предоставленного в пользование участка недр или в границах акватории, выделенной для ведения работ, связанных с пользованием недрами, однако планируемое использование подводных трубопроводов *не связано с разведкой континентального шельфа и разработкой его минеральных ресурсов, необходимо получить разрешение;*

в случае, когда подводные трубопроводы проходят через предоставленный в пользование участок недр или акваторию, выделенную для ведения работ, связанных с использованием недрами, и выводятся в дальнейшем на территорию Российской Федерации, необходимо получить разрешение.

Федеральный закон о внутренних морских водах и территориальном море подобных положений не содержит.

Здесь необходимо отметить, что словосочетание «разведка континентального шельфа и разработка его минеральных ресурсов» используется в ч. 4 ст. 22 Федерального закона о континентальном шельфе как синоним трех видов пользования недрами: региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых. Это обосновывается следующим:

- под участками континентального шельфа понимаются *участки недр* континентального шельфа, которые предоставляются для осуществления видов пользования недрами, предусмотренных Законом РФ «О недрах» (ч.ч. 1, 2 ст. 7 Федерального закона о континентальном шельфе). Также глава II указанного закона «*Разведка континентального шельфа и разработка его минеральных ресурсов*» регулирует именно вопросы осуществления *видов пользования недрами, предусмотренных Законом РФ «О недрах»*;
- Федеральный закон о континентальном шельфе предусматривает упрощенный порядок получения права на осуществление прокладки подводных трубопроводов (в результате включения соответствующего права в лицензию на пользование недрами) только в отношении перечисленных выше трех видов пользования недрами (из шести видов, предусмотренных Законом РФ «О недрах»)(ч. 3 ст. 22 закона).

Таким образом, при определении наличия связи работ с разведкой континентального шельфа и разработкой его минеральных ресурсов, необходимо определить, связаны ли указанные работы с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов (в нашем случае – с разведкой и добычей минеральных ресурсов).

Выводы, приведенные в разделе 2 настоящего обзора, о том, что:

1. транспортировка добытых углеводородов по подводному трубопроводу представляет собой самостоятельный вид деятельности, не являющийся использованием недрами,

2. транспортировка добытых углеводородов по подводному трубопроводу не связана с разведкой и добычей углеводородов, в том смысле, что она не обеспечивает техническую сторону данного вида пользования,

относится также и к рассматриваемой ситуации по прокладке подводного трубопровода на континентальном шельфе.

4. Выводы

1. Действующее законодательство Российской Федерации *не содержит нормы, согласно которой* лицензия на разведку и добычу углеводородов (а также иных полезных ископаемых) во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе может предусматривать право ее владельца на прокладку подводного трубопровода, предназначенного для транспортировки углеводородов (иных полезных ископаемых).

2. Анализ действующего законодательства Российской Федерации позволяет утверждать, что лицензией на разведку и добычу углеводородов (иных полезных ископаемых) во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе может быть предоставлено *право ее владельцу на прокладку подводных трубопроводов, использование которых является составной частью процесса разведки и добычи или связано с разведкой и добычей* углеводородов (иных полезных ископаемых) в границах акватории, указанной в лицензии и выделенной для ведения работ, связанных с пользованием недрами.

3. Учитывая вышесказанное, а также то, что прокладка трубопровода, предназначенного для транспортировки углеводородов (иных полезных ископаемых), во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе:

- является самостоятельным видом деятельности,
- не обеспечивает техническую сторону разведки и добычи углеводородов (иных полезных ископаемых),

можно заключить, что в настоящее время лицензия на разведку и добычу углеводородов (иных полезных ископаемых) не может предоставить ее владельцу право на прокладку трубопровода, предназначенного для транспортирования полезных ископаемых. В данном случае необходимо получить отдельное разрешение в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 26.01.2000 № 68 (в отношении внутренних морских вод и территориального моря) или ч. 4 ст. 22 Федерального закона о континентальном шельфе (в отношении континентального шельфа).

4. Для устранения неточностей толкования и предотвращения введения в заблуждение недропользователей целесообразно внесение изменений в Закон РФ «О недрах», Федеральный закон о внутренних морских водах и территориальном море, Федеральный закон о континентальном шельфе в части еще большего уточнения требований к содержанию лицензии на пользование недрами; определения перечня работ, входящих в состав конкретного вида пользования недрами, а также работ, связанных с пользованием недрами и т.п.