

ПРАВО ПЕРВИЧНЫХ ИСТОЧНИКОВ ЭНЕРГИИ¹

Главное внимание на секции с таким названием, естественно, было уделено рассмотрению комплекса вопросов, связанных с правовым регулированием отношений в сфере недропользования, точнее той ее части, которая посвящена первичным источникам энергии – минеральным природным ресурсам: нефти, газу, углю, урану и др., т.е. энергетическим ресурсам.

В выступлениях практически всех участников форума отмечалось, что в энергетической сфере (предпринимательской деятельности), в топливно-энергетическом комплексе фундаментальное значение имеют первичные источники энергии.

Энергия извлекается из природных ресурсов, т.е. из вещества. Между энергией и веществом существует взаимосвязь. Эта взаимосвязь представляет собой способ извлечения пользы из потенциальной энергии вещества, метод получения из вещества работы, которую мы сможем использовать. Энергия и вещество (масса) в совокупности во Вселенной постоянны. Энергия и вещество (масса) не возникают из ничего и не могут быть уничтожены.

Преобразование вещества в энергию происходит в процессе топливных циклов. Природные ресурсы изыскиваются, разведываются, добываются, транспортируются, перерабатываются, а затем используются. Такая модель применима к нефти, природному газу, углю, ядерному топливу и некоторым другим ресурсам.

Энергия, используемая для работы во всевозможных механизмах, вырабатывается из определенного количества минеральных природных ресурсов, знать которые, а также понимать порядок их использования необходимо при изучении энергетического права. Хотя с физической точки зрения энергия может быть получена из любого вещества, получают энергию для использования только из определенных источников, причем круг этих источников ограничен.

На разных этапах развития человечества (человеческой цивилизации) роль и значение отдельных первичных источников энергии (энергонасителей) менялись.

Каждый из первичных источников энергии вызывает особый политический, экономический и правовой интерес. Несмотря на достижения мировой фундаментальной науки по созданию новых источников энергии, все мировые агентства признают, что в первой половине XXI в. основными энергонасителями в мире останутся уголь, нефть и газ. Доля последнего в мировом топливно-энергетическом балансе возрастет до 28%. Тем не менее речь должна идти обо всем комплексе энерге-

тических проблем, а не только о поставках нефти и газа: об угле, атомной энергетике, управляемом термоядерном синтезе, о водородной энергетике, топливных элементах, возобновляемых источниках энергии и т.д. Это все исключительно наукоемкие высокотехнологичные отрасли.

Структура потребления первичных энергетических ресурсов в мире выглядит следующим образом: нефть – 36%, уголь – 28, газ – 23, атомная энергия – 7, гидроэнергия – 6%. (источник-ВР). Понятно, что не существует один единственный источник энергии. Приходится выбирать на данный момент наиболее предпочтительные источники с учетом всех факторов: научных, научно-технических, географических, геолого-минералогических, технологических, инфраструктурных, транспортных, экологических и др. Это, можно сказать, естественнонаучная сторона вопроса. Речь идет об установлении оптимальной, приемлемой структуры получения энергии из различных источников. Но существуют не менее важные, как отмечалось выше, политические, экономические и правовые интересы.

Геологические, инженерные, финансовые, управленческие, сервисные и другие подходы к нефтегазовому энергетическому комплексу универсальны, чего не скажешь о праве (законодательстве). Поэтому законы, регулирующие поиск и разведку, добычу и транспортировку, переработку и потребление энергетических минеральных природных ресурсов и продуктов их переработки, должны все это отражать (**П.Г. Ляхно**).

Понятно, что без ресурсов нет энергии, именно **через понятие “энергетические ресурсы” определяет энергетическое право** австралийский правовед А. Брэдбрук, характеризуя его как “распределение прав и обязанностей, относящихся к разработке и использованию каких-либо энергетических ресурсов, между частными лицами, между частными лицами и правительством, между правительствами и государствами”. Очевидно, что сам теоретический подход к определению совокупности норм как “распределению прав и обязанностей, относящихся к чему-либо”, несколько чужд отечественной правовой доктрине. Тем не менее упоминание энергетических ресурсов в качестве ключевого элемента является, безусловно, важным и значимым (**С.С. Селиверстов**).

Поскольку ресурсы представляют собой “запасы, источники чего-нибудь”, то вполне логично было бы в общем виде обозначить энергетические ресурсы **как совокупность источников энергии**.

В нефтегазовой сфере современной России, равно как и в других сырьевых отраслях, остро стоят проблемы активизации геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы. Наряду с другими факторами (государственная поддержка, финансирование, государственно-частное партнерство и др.) значительное содействие названным процессам должно оказывать **высокоэффективное и гармонизированное законодательство**.

¹ Настоящая статья освещает работу секции 2 “Право первичных источников энергии” III Международной научно-практической конференции “Энергетика и право”, состоявшейся 10–11 апреля 2008 г. на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова. О работе секции 1 “Теория и практика энергетического права и энергетического законодательства” см.: Гос. и право. 2009. № 4; Материалы конференции см.: Энергетика и право / Под ред. П.Г. Ляхно. Вып. 2. М., 2009.

Законодательство в сфере недропользования в целом и в нефте-газовой, угольной, урановой ее составляющей, в частности, должно обеспечивать эффективную систему предоставления в пользование участков недр в целях геологического изучения, поиска и разведки и в конечном итоге добычи и потребления минеральных природных энергетических ресурсов и продуктов их переработки. Оно должно содержать стимулы привлечения частных инвестиций в эту довольно рискованную область предпринимательской деятельности и гарантии получения прав на данный участок по особой административной процедуре в случае осуществления факта коммерческого открытия месторождения.

Рисковый характер является отличительной чертой предпринимательской деятельности вообще, но риск во много раз увеличивается в сфере **энергетического предпринимательства**. Наличие повышенных видов рисков – риски открытия месторождения и коммерческой ценности открытой залежи; истощаемость (ограниченность) запасов; волатильность спроса, особенно на нефть, продукты ее переработки, и постоянное изменение цен, транспортных тарифов, налогов, политические риски, а также то, что почти все виды предпринимательской деятельности в области энергетики относятся к лицензируемым.

Инвестор не будет финансировать недропользование, если у него нет уверенности в том, что выгоды от инвестиционного решения превысят риски. Ему необходима гарантия окупаемости такого проекта.

Первичные источники энергии следует рассматривать как основные объекты, по поводу которых возникают предпринимательские правоотношения в топливно-энергетическом комплексе.

В настоящее время перед государством и предпринимателями в нефтегазовой сфере стоит амбициозная задача – обеспечить геологическое изучение ранее не исследованных и перспективных районов для открытия новых месторождений.

Геологическое изучение недр – исходный этап всей цепочки энергетического бизнеса, вид предпринимательской деятельности, основа и залог нормального функционирования всего существующего энергетического сектора страны.

В процессе развития современная энергетическая промышленность сталкивается с двумя категориями проблем: с одной стороны, – это поиск и развитие технологий альтернативной энергетики, возобновляемых источников энергии, с другой – это расширение имеющихся запасов углеводородного сырья, каменного угля, урана и др. В любом случае поиск новых провинций с промышленными запасами полезных ископаемых, служащих источниками энергии для современной промышленности, – важнейшая сфера предпринимательской деятельности, от которой зависят воспроизводство минерально-сырьевой базы страны в целом и формирование резерва месторождений для будущих поколений.

Принципиально важное значение имеют повышение **энергоэффективности и энергосбережения**, снижение энергоемкости промышленного и сельскохозяйственного производства, экономия энергии в жилищно-коммунальном хозяйстве. В связи с этим интересно отметить, что некоторые зарубежные специалисты по энергетическому праву **энергосбережение включают в число энергетических ресурсов** (А. Брэдбрук). Подобный подход не лишен логики, поскольку сэкономленная энер-

гия есть та же самая энергия, с той лишь особенностью, что получена она не в результате сгорания угля или действия ветра, а в результате применения мер по уменьшению уровня энергопотребления (Г.Д. Джумагельдиева, С.С. Селиверстов).

В своей совокупности законодательством не только регулируются энергетические отношения, но и определяются такие важные правовые категории, как “минеральные ресурсы”, “энергетические ресурсы” и др. Энергетические ресурсы как совокупность источников энергии являются движущей силой развития экономики, обеспечением всех аспектов жизнедеятельности общества. К энергетическим ресурсам относятся нефть и газ, уголь, урановые руды, иные виды природных ресурсов, содержащие в себе энергетические возможности, в том числе альтернативные, возобновляемые: солнечная энергия, энергия ветра, волн, приливов и отливов, гидроэнергетика, биомасса, водородное топливо, геотермальная энергия, электрическая энергия и др.

Совокупность правовых норм, регулирующих отношения в названной сфере, можно назвать **правом первичных источников энергии**, являющимся разделом энергетического права (Ф.Ю. Зеккер, П.Г. Ляхно).

Директор Института германского и европейского предпринимательского, конкурентного и энергетического права Свободного университета (Берлин), доктор юрид. наук, доктор полит. наук, проф. Ф.Ю. Зеккер в докладе, посвященном общим вопросам правового регулирования энергетических рынков в Европейском Союзе (на примере электроэнергии и газа), отметил, что к основным принципам энергетического права относятся: 1) ограниченность ресурсов энергии и сбережение ресурсов; 2) обеспечение энергией как государственная задача; 3) эффективное, экономически выгодное обеспечение энергией; 4) экологически ответственная добыча энергии; 5) экономически справедливая передача энергии (недискриминационный доступ к сетям). Он также обратил внимание на то, что **российское энергетическое право** осознает конечность объема ресурсов первичной энергии, хотя Российская Федерация обладает запасами нефти, газа и угля в больших масштабах.

В представленном на конференцию докладе **государственный советник при Президенте Республики Татарстан по вопросам недропользования, нефти, газа и экологии, академик РАН, доктор геолого-минералогических наук И.А. Ларочкина**, в частности, подчеркнула, что недра – довольно сложный объект для государственного регулирования. И от того, какая модель разграничения полномочий между уровнями государственной власти будет закреплена в федеральном законодательстве, зависит эффективность этого процесса. Общеизвестно, что в России много крупных месторождений, большое количество средних и огромное количество мелких. В этой связи излишняя централизация полномочий в данной ситуации создает предпосылки для принятия неэффективных управленческих решений, дополнительные административные барьеры и повышает материальные издержки хозяйствующих субъектов.

Для существенного повышения эффективности развития минерально-сырьевой базы страны, ослабления негативных административных барьеров в процессе пользования недрами и усиления ответственности органов власти и недропользователей она считает необходимым, чтобы у каждого уровня государственной власти был свой объем полномочий и ответственности.

В качестве механизма реализации данного положения предлагается для целей предоставления участков недр в пользование выделять по установленным четким критериям в едином государственном фонде недр участки недр федерального, регионального и местного значения. Все функции государственного управления по этим участкам недр закрепляются преимущественно за соответствующим уровнем государственной власти.

Директор Института германского и международного горного и энергетического права (в отставке) Технического университета (г. Клаусталь), доктор права, проф. Гюнтер Кюне в докладе “Основы германского горного права (газ, нефть, уголь)” подчеркнул, что законодательные основы германского горного права имеют универсальную силу для полезных ископаемых любого вида. При этом не существует различных законодательных основ для твердых, жидких или газообразных полезных ископаемых.

Правовой порядок в области горного дела, в сущности, имеет двухступенчатую структуру: первая ступень затрагивает право в области горного дела и, соответственно, право распоряжения полезными ископаемыми; вторая ступень отражает контроль государства за осуществлением предпринимательской деятельности в области горной промышленности (горного бизнеса).

Для первой ступени, т.е. для вопроса права распоряжения, распределение полезных ископаемых имеет основополагающее значение. В федеральном горном законе (BergG) указаны два класса полезных ископаемых:

- свободные полезные ископаемые. Данные полезные ископаемые не являются частью земельной собственности, наоборот, отделены от нее. Названный класс охватывает все важные с точки зрения народного хозяйства полезные ископаемые, в частности каменный уголь, бурый уголь, а также углеводороды (нефть, природный газ). К углеводородам, а не к углю относятся также метан, связанный в угольных месторождениях (шахтный газ), который добывают на многочисленных месторождениях всего мира отдельно как Coalbed Methane (CBM).

Отделение от земельной собственности означает, что полезные ископаемые в месторождении не принадлежат никому (являются всенародным достоянием);

- связанные полезные ископаемые. Они относятся к земельной собственности и охватывают менее важные с точки зрения народного хозяйства полезные ископаемые, в том числе общераспространенные.

На свободные полезные ископаемые распространяются три типа прав: на поисковые, разведочные работы; разрешение на деятельность по разработке и добыче; лицензия, которая может быть превращена в право собственности на горнорудное предприятие, чтобы сделать месторождение применимым в качестве средства обеспечения кредита. Таким образом, германское горное право следует системе государственного лицензирования, а не системе договорных отношений, равным образом распространенной в мире, например в форме так называемых production-sharing agreements (англ. “соглашений о долевом разделе продукции между участниками”).

К предпосылкам предоставления права в области горного дела прежде всего относятся: представление программы работ; индивидуальное обязательство заявителя об извещении ведомства о результатах поисковых и разведочных работ; надежность заявителя; плате-

жеспособность заявителя; гарантия проведения осмысленных и планомерных поисково-разведочных работ и работ по добыче; рациональное использование с хозяйственно-экономической точки зрения полезных ископаемых; и др.

При выдаче прав в области горного дела отнюдь не только в германском праве возникает проблема того, как может быть сохранена с точки зрения права очевидная производственно-экономическая связь между исследованием (разведкой месторождения) и эксплуатацией. При разделении данного стандартного производственно-экономического совокупного процесса на две принципиально отличные друг от друга процедуры выдачи разрешения (в германском праве – разрешение и лицензия) существует риск того, что данная связь будет разорвана опасным для инвестиций образом. Это, в частности, относится к случаям возникновения препятствий при выдаче разрешения (на разработку и добычу), которые возникают после выдачи разрешения на проведение поисково-разведывательных работ и используются в качестве повода для отказа в выдаче лицензии на проведение работ по разработке и добыче. Федеральный горный закон (§ 12 гл. 2) предоставляет лишь элементарную защиту доверия: согласно данному положению в случаях, при которых обладатель разрешения на проведение поисково-разведывательных работ обнаруживает полезное ископаемое, в выдаче лицензии может быть отказано только при условии, если факты, оправдывающие отказ, возникли только после выдачи разрешения (на проведение поисково-разведывательных работ). Учитывая производственно-экономическое единство поисково-разведывательных работ и работ по разработке и добыче, защита доверия лица, занимающегося горным делом, должна была бы распространяться и на такие обстоятельства, которые возникают после выдачи разрешения и находятся за пределами сферы влияния лица, занимающегося горным делом. В условиях, когда предприниматель уже вложил крупные суммы в исследование (поиск и разведку) и ему отказывают в предоставлении права на разработку и добычу вследствие обстоятельств, которые находятся за пределами его возможностей влияния, например государственные и политические интересы, это действует отталкивающе на инвесторов.

Гюнтер Кюне остановился также на вопросах содержания и переустройства прав в области горного дела, полевого налога и налога на добычу, системы государственного надзора за осуществлением горнопромышленной деятельности, **энергетического предпринимательства** и права охраны окружающей среды.

Заведующий сектором “Экономические проблемы развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса” Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения РАН, доктор эконом. наук, проф. В.А. Крюков в своем выступлении отметил, что отечественное законодательство в рассматриваемой сфере несистемно, фрагментарно, несбалансированно. Он также подчеркнул, что эффективное использование таких первичных источников энергии, как углеводороды, возможно только при наличии **сбалансированного ресурсного режима**, закрепляемого в том числе и на законодательном уровне. При этом ресурсный режим должен быть адекватным. Регионы России должны выступать в качестве активных участников процесса недропользования. Законодательству необходимо учитывать особенности освоения место-

рождений нефти и газа, механизмы технического регулирования, ибо без учета технических и технологических условий, базирующихся на выводах естественных наук, разработка и применение правовых норм будут неполными, а во многих случаях – ошибочными.

Профессор Р.Н. Салиева в своем выступлении отметила, что в сфере права, правоотношений определяющее значение имеют четкие понятия и термины, не допускающие многозначного толкования. В целях установления законности и справедливости в сфере регулирования отношений по добыче и использованию первичных источников энергии нужно добиться однозначной трактовки таких понятий, как “недра” и “участки недр”, “участки недр федерального и регионального значения”, “природные (естественные) ресурсы” и “ресурсы недр”, “минеральные ресурсы”, “энергетические ресурсы”: нефть, газ, уголь, уран и др.

Единый понятийный аппарат необходим не только для научных целей, разработки нормативных правовых актов – он имеет и важное практическое значение для недропользования (горного бизнеса).

Имеющиеся в подзаконных актах разъяснения требуют правового закрепления на уровне закона. В процессе обустройства, разработки месторождения, содержания запасы первичных энергетических ресурсов, для предпринимателя важно четко представлять границы ведения бизнеса: пределы горного отвода, месторождения нефти и газа, участка недр.

По действующему российскому законодательству согласно ст. 7 Федерального закона “О недрах” участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода – геометризованного блока недр. При определении понятий “недра”, “участки недр” надо учитывать то, что недра – не просто часть земной коры, но также это и подземные пространства, которые содержат в себе полезные ископаемые и другие ресурсы, и подземные пространства, которые могут быть использованы при осуществлении иной предпринимательской деятельности.

По мнению Р.Н. Салиевой, объектами отношений собственности в рассматриваемой сфере являются участки недр и различные (существующие в природе) полезные ископаемые (ресурсы недр как часть природных ресурсов – нефть, газ, уголь, уран и др.). Однако в Законе не дано определения понятия природных ресурсов, хотя в Конституции РФ это словосочетание употребляется трижды (ст. 9, 36, 72). Понятийный вопрос – “земля” и другие “природные ресурсы” – на должном уровне не исследован. Природные ресурсы – это компоненты (тела и силы) природы, которые на данном уровне развития производительных сил и изученности используются или могут быть использованы в качестве средств производства и предметов потребления, для удовлетворения потребностей человеческого общества. Р.Н. Салиева предложила разработать и принять специальный закон о природных ресурсах, в котором должно содержаться общее понятие о природных ресурсах, а также должны быть определены понятия отдельных видов природных ресурсов – минеральных, энергетических, земельных и др.

Кроме того, в действующем законодательстве нет определений “месторождения полезных ископаемых” или “месторождения нефти и газа”. В Федеральном законе “О недрах” содержатся самые общие нормы о государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, государственном кадастре месторождений, госу-

дарственном балансе. Понятие “месторождение” встречается также в лицензионных соглашениях: “месторождение – подземное сосредоточение углеводородов, расположенных в данном или нескольких один над другим пластах, которые считаются единым целым в целях их рациональной разработки”.

В Горном положении 1927 г. впервые в советском праве было дано понятие месторождения как естественного скопления полезных ископаемых. Там же содержится определение полезных ископаемых: это “составные части недр, которые могут добываться с промышленной целью, путем извлечения или отделения их, независимо от того, находятся ли они в глубине или выходят на поверхность”.

Поскольку в нынешнем российском законодательстве нет определения месторождений, предлагаем следующую формулировку с учетом вышеизложенного.

Месторождение полезного ископаемого – скопление минерального вещества в недрах или на поверхности земли, по количеству, качеству, условиям залегания пригодного для промышленного использования.

Полезные ископаемые – составные части недр, твердые, жидкие и газообразные, которые могут добываться с промышленной целью путем извлечения или отделения их независимо от того, находятся ли они в глубине недр или выходят на поверхность.

Месторождение нефти и газа – естественное скопление в одном или нескольких пластах углеводородного сырья, которое может добываться для промышленного использования.

В ст. 1.2 Федерального закона “О недрах” упоминаются энергетические и иные ресурсы как объекты права собственности на недра и ресурсы недр. Однако расшифровки этих терминов мы не находим ни в самом Законе, ни в других нормативных актах. В словаре “Термины и понятия отечественного недропользования” энергетические ресурсы определены как все доступные для промышленного и бытового использования источники энергии: механической, гидравлической, тепловой, химической, электрической, ядерной, ветровой, солнечной. Вряд ли такое толкование применимо к понятию “энергетические ресурсы” в том смысле, как это указано в Федеральном законе “О недрах”. На наш взгляд, наиболее правильным представляется толкование понятия “энергетические материалы и продукты”, данное в Приложении ЕМ к Европейской энергетической хартии. Согласно этому Приложению в энергетические материалы и продукты включены:

материалы и продукты в сфере ядерной энергетики (например, руды и концентраты урановые и ториевые, уран природный и его соединения, тяжелая вода (дейтерий) и др.);

уголь каменный, газ природный, нефть, нефтепродукты, электроэнергия, среди которых выделены подробно природные материалы и продукты их переработки, такие как уголь каменный, брикеты, окатыши и аналогичные виды твердого топлива и полученные из каменного угля; газ каменноугольный, водяной, генераторный и аналогичные газы, кроме нефтяных газов и других газообразных углеводородов; нефть сырая и нефтепродукты сырые, полученные из битуминозных пород; газы нефтяные и углеводороды газообразные, прочие сжиженные: газ природный, пропан, бутан, этилен, пропилен, бутилен и бутadiен, прочие; в газообразном состоянии: газ природный и прочие;

другие виды энергии: древесина топливная в виде отрезков стволов, поленьев, сучьев, вязанок хвороста или в аналогичных видах, уголь древесный (уголь, полученный из скорлупы или орехов), агломерированный или неагломерированный.

Представляется, что в целях совершенствования правового регулирования отношений в сфере добычи и использования первичных источников энергии целесообразно на законодательном уровне определить основные понятия (**П.Г. Лахно, Р.Н. Салиева**).

Такой подход может способствовать повышению эффективности государственного регулирования в сфере поиска, разведки и добычи первичных энергетических ресурсов – нефти, газа, угля.

Нефть – это многоцелевой (универсальный) источник энергии, так как нефть является частью практически всех конечных энергетических продуктов.

Нефть – это воспламеняющаяся маслянистая жидкость, которая варьируется по цвету от желтого до черного и представляет собой жидкую смесь различных природных углеводородов, образующуюся в пластах осадочных пород земной коры (поэтому буквально слово “нефть” (*petroleum* – от лат. *petra oleum*) означает “каменное масло”, или “масло камня”). Помимо сложной смеси углеводородов нефть содержит небольшое количество других химических веществ, таких как соединения серы, азота и кислорода, как в газообразном, так и в жидком или твердом состояниях. Временами эти состояния могут сосуществовать, и то, что сформируется в итоге, нефть или газ, зависит от количества тепла и давления, воздействующих на смесь в течение периода формирования.

В зависимости от степени обработки и очистки нефть разделяется на **сырую и товарную**. Добытая нефть, не прошедшая необходимой обработки, – это **водо-нефте-газовая** смесь, которую для дальнейшего использования нужно довести до параметров товарной нефти. Нефть, получаемую непосредственно из скважин, называют сырой. **Сырая нефть**, по определению ГОСТ Р 51858-2002, – это жидкая природная ископаемая смесь углеводородов широкого физико-химического состава, которая содержит растворенный газ, воду, минеральные соли, механические примеси и служит основным сырьем для производства жидких энергоносителей (бензина, керосина, дизельного топлива, мазута), смазочных масел, битумов и кокса.

Важнейшими **качественными** характеристиками сырой нефти являются плотность, содержание серы, фракционный состав, а также вязкость и содержание воды, хлористых солей и механических примесей (наибольшей ценностью обладает легкая нефть с низким содержанием серы, воды, солей и механических примесей, а также с низкой вязкостью). Физико-химические параметры нефти могут незначительно колебаться в допустимых пределах, но российская нефть всегда должна соответствовать условиям ГОСТ Р 51858-2002 “Нефть. Общие технические условия”.

В мировой практике принято делить нефть, добытую в разных местах и имеющую различия в физико-химических характеристиках, на сорта. Каждый сорт имеет свое название. В мире насчитывается свыше 130 сортов нефти. Однако сама нефть практически не находит прямого конечного применения (единственным исключением является прямое сжигание легкой малосернистой нефти из Юго-Восточной Азии на электростанциях Японии и Ки-

тая). На сегодняшний день российская нефть продается на мировом рынке под четырьмя торговыми марками: Urals, Siberian Light, Rebco, Sokol.

Весь мир нефти делится на три части: “Апстрим” – включает разведку и добычу; “Мидстрим” – танкеры и трубопроводы, которые доставляют сырую нефть на нефтеперерабатывающие комплексы; “Даунстрим” – включает переработку, маркетинг и дистрибуцию вплоть до АЗС и хозяйственного магазина.

Природный газ превратился из нежелательного сопровождающего продукта нефти в основной источник удовлетворения потребностей в энергии.

Газы Земли делятся на углеводородные, углекислые и азотистые. Углеводородный газ может образовывать самостоятельные скопления в земной коре или встречаться вместе с нефтью. Углеводородный газ (или просто газ) представляет собой смесь нескольких газов. До 95% и более этой смеси составляет метан (CH_4), присутствуют этан (C_2H_6), пропан (C_3H_8), бутан (C_4H_{10}) и т.д. К свойствам газа относятся плотность, молекулярная масса, вязкость, растворимость, сорбционная способность, упругость паров, критическое давление и температура, теплоемкость, теплотворная способность, эффузия и диффузия, обратная конденсация и др. Нам могут возразить, что не дело законодателя – давать химические, физические формулы энергоносителей. И с этим трудно не согласиться. **Юристы должны говорить о нефти и газе без формул.** Но повторим еще раз – юристы оперируют четкими формулировками понятий. И в этом плане с юридическим определением понятий энергоносителей должна быть четкая правовая ясность, чего, к сожалению, на сегодняшний день нет (**П.Г. Лахно, Р.Н. Салиева, А.Ф. Шарифуллина**).

Уголь – один из древнейших видов топлива, третий вид ископаемых источников, основной первичный источник энергии начала – середины XX в. Именно угольная энергетика создала основы ныне существующего мощного промышленного потенциала России. И сейчас, несмотря на активное использование нефти, газа, урана, доля угля в мировом производстве электроэнергии составляет около 40% (в Китае – 78%, в США – 50, в России – 19%). Однако уголь не сгорает бесследно. В процессе его сжигания образуется не только энергия, но и вредные отходы.

Уголь состоит из органического и минерального веществ. Богатая углеродом органическая составляющая – носитель тех полезных свойств, благодаря которым уголь относится к **полезным** ископаемым. А вот минеральные компоненты только ухудшают качество угля как топлива. Ведь чем больше минерального вещества, тем, естественно, меньше органического и, следовательно, тем меньше его теплотворная способность. Если зольность – масса минеральной остатка после сжигания угля, выраженная в процентах к массе сожженного, – больше определенного предела, уголь становится уже **“бесполезным”** ископаемым, не пригодным для промышленного использования. Пределы зольности для разных направлений использования углей и для углей разных угольных месторождений различны. Для энергетики это не более 40–45%.

В целях обеспечения качества угля (горючих сланцев) и повышения уровня безопасности жизни и здоровья граждан, экологической безопасности при использовании угля (горючих сланцев) разрабатываются в установленном порядке национальные стандарты и стандарты организаций по добыче (переработке) угля

(горючих сланцев) на уголь, горючие сланцы и продукты их переработки. В качестве примера можно назвать: ГОСТ 6382-2001 (ИСО 562-98, ИСО 5071-1-97) “Топливо твердое минеральное. Методы определения выхода летучих веществ”; ГОСТ 10742-71 “Угли бурые, каменные, антрацит, горючие сланцы и угольные брикеты. Методы отбора и подготовки проб для лабораторных испытаний” и др.

Уран – энергетический ресурс, который является сырьем для ядерной цепной реакции. Процесс добычи урана во многом аналогичен процессу добычи угля или других твердых минералов. Природный уран сам по себе не пригоден как для производства электроэнергии, так и для военных целей. Первоначально природный уран должен пройти через несколько стадий, так называемый цикл обработки ядерного топлива, и только после этого его можно использовать на электростанциях. Из небольшого количества уранового топлива во время ядерной реакции (расщепление атомов) получают большое количество тепла. По существу, процесс расщепления атомного ядра служит для той же цели, что и сжигание природного топлива, такого как уголь, нефть и газ, на обычных электростанциях. Энергия, полученная при расщеплении 1 г урана-235, эквивалентна 21 900 квт/час. тепловой энергии. Это в тысячи раз больше, чем энергия, получаемая при сгорании того же количества углеводородного сырья.

Существует целый ряд юридико-технических документов, регламентирующих качественные характеристики и иные требования к нефти, газу, углю и др. Однако нефть, газ, уголь как добытые полезные ископаемые (энергетические товары) являются объектом многих правоотношений². При этом их определение в законодательстве также отсутствует, что привело к применению в федеральных нормативных правовых актах терминов “нефть”, “газ”, “уголь” в разных значениях³.

С точки зрения эффективности правового регулирования, в том числе упорядочения отношений в сфере добычи минеральных энергетических природных ресурсов, необходимо закрепление на законодательном уровне таких понятий, как “добытые полезные ископаемые” и “углеводородное сырье”, включая нефть, газ и уголь. Так, например, в ст. 1–6 Закона Норвегии “О нефтяной деятельности” (с последующими изменениями) от 29 ноября 1996 г. дано следующее определение: а) нефть: все жидкие и газообразные углеводороды, существующие в естественном виде в недрах, а также другие вещества, добываемые вместе с такими

углеводородами. Сходные определения содержатся и в нормативных правовых актах других стран.

О повышенном внимании законодателя к правовому регулированию отношений по выделению и предоставлению прав на участки недр федерального значения в своем докладе на конференции отметила **А.Ф. Шарифуллина**⁴.

7 мая 2008 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства”».

Указанные изменения направлены на осуществление контроля за участием иностранных инвесторов в стратегических видах деятельности, о чем свидетельствует само название Закона.

Именно тот факт, что к стратегическим видам деятельности были отнесены геологическое изучение, разведка и добыча природных ресурсов на участках недр федерального значения, послужил основанием для внесения изменений в Федеральный закон “О недрах”. С учетом новизны вводимого механизма остановимся на его характеристике более подробно.

Прежде всего необходимо отметить, что в Законе установлены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения (ст. 2.1).

В частности, к таковым будут отнесены:

- месторождения редких природных ископаемых;
- крупные месторождения нефти, газа, золота и меди;
- участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа;
- участки недр, при пользовании которыми необходимо использование земель обороны, безопасности.

В части наиболее важных для экономики природных ресурсов (нефти и газа) можно выделить фактически два вида федеральных участков: 1) сухопутные месторождения с подтвержденными запасами; 2) морские участки недр, которые могут содержать как запасы, так и ресурсы минерального сырья.

Законом вводится механизм определения федеральных участков недр. По сути, участки получают статус федеральных “по факту рождения”. Ни Роснедра, ни Правительство РФ не принимают решения об отнесении участков недр к федеральным. Говоря об опубликовании перечня (ч. 2 ст. 2.1) законодатель практически говорит о констатации факта. Если участок по своим характеристикам удовлетворяет критериям, определенным законом, то он становится участком федерального значения. В данном случае опубликование в официальном издании не носит правоустанавливающего характера. Правительство РФ должно определить порядок опубликования перечня участков недр федерального значения.

Весьма интересным представляется положение о сохранении участком недр федерального значения своего

² Интересным представляется исследование нефти и газа как объектов конституционного, административного, экологического, уголовного и других отраслей права (см.: *Клеандров М.И.* Об организации преподавания в юридических вузах России правовых дисциплин вообще и энергетического права в частности // *Энергетическое право.* 2008. № 1. С. 28–39).

³ См., например: п. 2 ст. 96 Бюджетного кодекса РФ; ст. 346.34, 337 Налогового кодекса РФ; Правила разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ, утвержденные Приказом МЧС РФ от 28 декабря 2004 г. и др. Наглядным примером может служить ситуация, сложившаяся в связи с принятием и вступлением в силу Федерального закона “Об экспорте газа” от 18 июля 2006 г., когда многие предприятия нефтегазового комплекса были отстранены от трубы.

⁴ К моменту подготовки данного материала в печать (после проведения конференции) был принят ряд нормативных актов, положения которых мы учитываем в данной работе.

статуса независимо от изменения критериев отнесения участков к федеральным (ч. 4 ст. 2.1). Кроме того, значительные изменения претерпели положения Федерального закона “О недрах”, касающиеся пользователей недр.

Во-первых, для юридических лиц с участием иностранных инвесторов предлагается ввести ряд ограничений в области пользования недрами. В частности:

могут устанавливаться ограничения на допуск к участию в конкурсах и аукционах на право пользования участками недр федерального значения (ч. 2 ст. 9);

вводятся ограничения на переоформление лицензий на федеральные участки недр. Такие лицензии могут быть переоформлены на юридических лиц с иностранным участием только в исключительных случаях по решению Правительства РФ (ч. 10 ст. 17);

Правительство РФ может отказать в предоставлении прав пользования недрами для целей разведки и добычи организации-недропользователю, являющемуся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов, по факту открытия им месторождения, отвечающего критериям федерального (ч. 5 ст. 2.1).

Во-вторых, определяется, что пользователями участков недр континентального шельфа могут быть только российские юридические лица, в которых государство может прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% акций. При этом данные компании должны иметь опыт работы на континентальном шельфе не менее пяти лет.

Следует отметить несколько новаций, вводимых Законом в части порядка предоставления прав недропользования. Законом был введен безусловный конкурсный (аукционный) порядок предоставления прав пользования недрами на федеральные участки недр. Однако в дальнейшем, спустя менее чем три месяца, этот порядок тоже претерпел изменения. Если в отношении морских месторождений в Федеральном законе “О недрах” ранее уже были предусмотрены полномочия Правительства РФ по предоставлению прав на разведку и добычу, то предоставление таких же полномочий Правительству РФ в части распоряжения крупными месторождениями на суше является новацией.

В отношении данной категории месторождений Закон, естественно, не предусматривает порядка выдачи лицензий на геологическое изучение, поскольку в этом случае будет идти речь об открытых месторождениях, которые в дальнейшем требуют только разведки и добычи минерального сырья. По этой же причине в отношении данной категории нельзя говорить о предоставлении совмещенных лицензий.

Однако особенности на этом не заканчиваются. Юридическое лицо, имеющее в составе своих участников иностранных инвесторов или само являющееся иностранным инвестором, или имеющее лицензию на геологическое изучение или совмещенную лицензию на сухопутные участки недр и в ходе геологического изучения открывшее месторождение, по критериям соответствующее федеральным месторождениям, не имеет права продолжать на данном участке разведку и последующую добычу без получения разрешения Правительства РФ (ч. 5 ст. 2.1). Порядок принятия решения устанавливается Правительством РФ.

В отношении участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шель-

фа новацией является введение совмещенной лицензии. Наконец-то будет разрешена правовая коллизия, которая возникала при подаче нескольких заявок на геологическое изучение участка недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.5. Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей геологического изучения участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства природных ресурсов России от 15 марта 2005 г., в такой ситуации Роснедра отказывали в выдаче лицензии всем заявителям и должны были готовить в установленном порядке проект решения Правительства РФ о проведении в отношении такого участка недр аукциона на право пользования участком недр в целях геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии). В то же время совмещенная лицензия на такие участки Федеральным законом “О недрах” не предусматривалась. В результате создалась патовая ситуация, и геологическую лицензию в течение последних трех лет никто не мог получить.

Несмотря на то что указанный Порядок в своих положениях опередил время, после вступления в силу изменений, внесенных в Федеральный закон “О недрах”, на наш взгляд, Министерство природных ресурсов России должно признать его утратившим силу, поскольку на данные участки недр такой вид пользования недрами, как геологическое изучение, упразднен.

Как свидетельствует практика, в настоящее время Роснедра отстраняются от принятия решения по федеральным участкам. Все решения в отношении федеральных участков, в том числе о проведении конкурсов (аукционов), состав и порядок работы конкурсных (аукционных) комиссий, а также определение порядка и условий их проведения принимаются Правительством РФ. При этом Законом не определена необходимость принятия отдельного порядка, регламентирующего порядок принятия Правительством РФ решений о предоставлении прав пользования недрами на федеральные участки. По нашему мнению, новые положения Закона в этой части являются нормами прямого действия.

2 августа 2008 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О континентальном шельфе Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Закон установил определенные ограничения в отношении пользователей участков недр континентального шельфа. Кроме того, Законом вводится бесконкурсный порядок предоставления прав пользования недрами на участки недр федерального значения:

расположенные на континентальном шельфе,
расположенные на территории Российской Федерации и простирающиеся на ее континентальный шельф, содержащие газ.

При этом права пользования на первые два вида участков могут получить только российские юридические лица, в которых государство может прямо или косвенно распоряжаться более чем 50% акций, имеющие опыт работы на континентальном шельфе не менее пяти лет.

Третий вид участков объединяет в себе:

сухопутные месторождения газа с запасами более 50 млрд. куб. м газа,

участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа, содержащие ресурсы газа;

участки недр, при пользовании которыми необходимо использование земель обороны, безопасности, содержащие ресурсы газа.

Все эти участки предоставляется на основании ст. 12 Закона “О газоснабжении” без проведения конкурсов/аукционов либо организации – собственнику Единой системы газоснабжения (ОАО “Газпром”), либо организации – собственнику региональной системы газоснабжения.

Однако для получения прав на все вышеназванные участки необходимо пройти сложную процедуру, состоящую из нескольких этапов, предусмотренных ст. 2.1, 10.1, 11, 16 Федерального закона “О недрах”:

1. Опубликование в официальном издании Российской Федерации перечня участков недр федерального значения (ч. 2 ст. 2.1 Федерального закона о недрах).

2. Подготовка Роснедрами предложений Правительству РФ о формировании перечня федеральных участков недр, которые предоставляются без проведения конкурса/аукциона (п. 1 ч. 2 ст. 16 Закона).

3. Утверждение Правительством РФ такого перечня (абз. 5 п. 1 ст. 10.1 Закона).

4. Подготовка Роснедрами предложений Правительству РФ предоставления прав на участки недр, включенные в перечень (п. 1 ч. 2 ст. 16 Закона).

5. Принятие Правительством РФ решения о предоставлении прав пользования недрами (абз. 5 п. 1 ст. 10.1 Закона).

6. Оформление Роснедрами лицензии (ч. 1 ст. 11 Федерального закона “О недрах”).

Незамеченным, на наш взгляд, нововведением стала новая редакция абз. 3 п. 1 ст. 10.1 Федерального закона “О недрах” и абз. 3 п. 3 этой же статьи. Переписав ранее действовавшую редакцию, законодатель исключил всего лишь несколько слов: “за счет собственных (в том числе привлеченных) средств... и в случае их наличия возместившим расходы государства на поиск и оценку полезных ископаемых на участке недр федерального

значения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации”.

В результате все недропользователи, открывшие на своих участках месторождения природных ресурсов, освобождаются от обязанности по возмещению государству ранее произведенных им расходов на геологическое изучение. Данная новация, безусловно, позволит заинтересовать недропользователей в разработке новых участков, однако в то же время, по нашему мнению, она не может рассматриваться как отвечающая интересам государства.

Кроме того, законодатель, освободив недропользователей от возмещения расходов государства, закрепил за государством обязанность возмещения расходов компаний с участием иностранных инвесторов, отстраненных от недропользования (ч. 6 ст. 2.1 Федерального закона “О недрах”).

На секции были рассмотрены и другие вопросы. Весьма интересными представляются сообщения украинских коллег – **профессора юридического факультета Киевского государственного университета им. Т.Г. Шевченко, доктора юрид. наук Г.И. Балук, начальника юридического отдела Госкоматомнадзора Украины В.Г. Матвеевой**, посвященные основным проблемам ядерного законодательства Украины; **руководителя экспертной группы юридической фирмы “Пепеляев, Гольцблат и партнеры” Е.А. Данилова** – “Развитие правового регулирования в нефтегазовой сфере” и др.

П.Г. Лахно, доцент кафедры предпринимательского права юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, главный редактор журнала “Энергетическое право”, канд. юрид. наук;

Р.Н. Салиева, зав. отделом правовых проблем недропользования и экологии Института проблем экологии и недропользования Академии наук Республики Татарстан, доктор юрид. наук, проф.;

А.Ф. Шарифуллина, зам. начальника отдела договорной работы Управления договорной работы и ведения реестров юридического департамента ОАО “Газпром”, канд. юрид. наук