

Ответственность недропользователя за безопасность разведочных скважин, пробуренных до получения лицензии

¹Саюнов В.В.

¹ ООО "Газпром недра", Москва

Проведено исследование обязанности недропользователя обеспечить безопасность разведочных скважин, пробуренных до получения лицензии. Даны рекомендации по дополнению законодательства порядком компенсации затрат недропользователя на выполнение мероприятий по обеспечению безопасности скважин.

Ключевые слова: ликвидация скважин; безопасность скважин; недропользование; компенсация затрат.



САЮНОВ Вячеслав Викторович,
заместитель начальника отдела
по управлению имуществом

Согласно пунктам 8.1 и 9 ч. 2 ст. 22 Закона РФ "О недрах" пользователь недр обязан обеспечить:

- ликвидацию в установленном порядке горных выработок и буровых скважин, не подлежащих использованию;
- безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр.

В соответствии с п. 1500 приказа Ростехнадзора от 15.12.2020 № 534 "Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности" (далее – Правила), пользователь недр обеспечивает ликвидацию скважин, не подлежащих использованию, а также сохранность скважин, которые могут быть использованы при разработке месторождения и (или) в иных хозяйственных целях (аналогичные требования были установлены и в предыдущих редакциях Правил: п. 1264 Правил, утвержденных приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 № 101, и п. 1.8.3 Правил, утвержденных постановлением Федерального горного и промышленного надзора России от 05.06.2003 № 56).

Пунктом 1504 Правил установлено, что работы по ликвидации и консервации скважин (с учетом результатов проверки

технического состояния скважин) проводятся пользователем недр или его представителем, а п. 1509 установлено, что контроль за состоянием устьев ликвидированных и законсервированных скважин осуществляет пользователь недр или уполномоченный им представитель в соответствии с действующими лицензиями на пользование недрами.

Согласно п. 1581 Правил, если длительность консервации скважины по той или иной причине превысила (или может превысить) проектные сроки или превысила 15 лет (срок нахождения скважины в бездействии при этом не учитывается) и по результатам наблюдения за ее состоянием (производственного контроля, экспертизы промышленной безопасности, государственного экологического контроля) может возникнуть угроза нанесения вреда жизни и здоровью людей, окружающей природной среде, имуществу, то по требованию соответствующего органа государственного надзора и контроля или самостоятельно пользователь недр обязан разработать и реализовать дополнительные меры безопасности, исключающие риск аварий, или ликвидировать скважину в порядке, установленном Правилами.

Таким образом, законодательством о недрах установлено, что пользователь недр обеспечивает безопасность всех скважин на участке недр, в том числе и тех, что были пробурены и законсервированы или ликвидированы до даты получения им лицензии.

Похожие ситуации были предметом судебного рассмотрения, суд подтверждал необходимость обеспечения безопасности ранее пробуренных скважин. Так, Арбитражным судом Северо-Кавказского округа (постановление от 04.04.2018 № Ф08-1625/2018 по делу № А32-22181/2017) установлено, что принадлежащая ПАО "Нефтяная компания "Роснефть" на праве пользования скв. 6 Западно-Афипской площади Северско-

Западно-Афипского газоконденсатного месторождения законсервирована 01.09.1983, сроком консервации указано 01.09.1987. Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Краснодарскому краю и Республике Адыгея провело в отношении Общества внеплановую выездную проверку, по результатам которой вынесло предписание об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохранных требований. Обществу в срок до 27.11.2017 предписано в установленном законом порядке обеспечить проведение ликвидационных работ скв. 6 Западно-Афипской площади Северско-Западно-Афипского месторождения в соответствии с групповым проектом ликвидации (реликвидации) скважин (или части ствола) и консервации (расконсервации) скважин Северско-Западно-Афипского месторождения либо обеспечить наличие акта продления консервации до проведения ликвидационных работ.

К аналогичным выводам суд пришел и в решении Сургутского городского суда от 08.06.2016 по делу № 2-5906/2016.

Однако была и практика, где обязанность проведения ликвидационных работ возлагалась на собственника – на государство. Например, Арбитражный суд Астраханской области (решение от 10.04.2008 по делу № А06-1577/2008; кассационное определение Астраханского областного суда от 15.12.2010 по делу № 33-3423/2010) установил, что скважины находятся не в ведении ООО "Газпром добыча Астрахань", а в федеральной собственности. Административный орган не представил документов, из которых следует, что мусор на территории вокруг устья скважин образовался в результате деятельности ООО "Газпром добыча Астрахань" по разработке полезных ископаемых.

На некоторых участках недр было пробурено множество различных скважин, включая разведочные, поисковые и поисково-оценочные. Часть из них была ликвидирована в установленном порядке, но часть осталась законсервированной, при этом право собственности не на все данные объекты зарегистрировано. Таким образом, в настоящее время пользователи недр вместе с самим участком недр могут получить законсервированные скважины, собственниками которых они не являются, но обязанность обеспечить сохранность которых установлена законодательством о недрах.

В первую очередь необходимо определиться с тем, кому же эти скважины принадлежат*.

По общему правилу собственником вещи является лицо, ее создавшее (ст. 218 Гражданского кодекса РФ). Таким образом, кажется очевидным, что вопрос с передачей данных объектов решается между предыдущим и текущим недропользователем по гражданско-правовому договору.

На практике же данный вопрос является более сложным, так как помимо скважин, пробуренных в период действия Гражданского кодекса РФ, существует и множество других скважин, которые были пробурены в период существования СССР.

Для того, чтобы определить, каким образом решается вопрос с данными объектами, следует ознакомиться с действующими в советское время Правилами разработки нефтяных и газонефтяных месторождений, утвержденными п. IV протокола коллегии Миннефтепрома СССР от 15.10.1984 № 44, которые устанавливали, что вопросы использования разведочных скважин, оказавшихся за пределами контуров нефтегазоносности, решаются разведочным предприятием по согласованию с нефтедобывающим предприятием, проектной организацией и органами Госгортехнадзора СССР (п. 1.4.8), законченные строительством скважины передаются нефтегазодобывающему управлению (п. 5.6.1), а условия такой передачи скважин от бурового предприятия нефтегазодобывающему управлению регламентируются действующими основными условиями производства работ по строительству нефтяных и газовых скважин подрядным способом (п. 5.6.2). Наконец, п. 6.5.9 было установлено, что все пробуренные на территории СССР скважины (разведочные, добывающие, специальные и др.), выполнившие свое назначение, и дальнейшее использование которых в народном хозяйстве нецелесообразно или невозможно, подлежат ликвидации в соответствии с действующим положением.

Документами, тем или иным образом регламентирующими данный вопрос в настоящее время, являются следующие.

1. Указ Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 "О Государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации", п. 2.1.43 которого установлено, что запрещена приватизация скважин глубокого бурения в пределах горных отводов или площадей, по которым выданы лицензии добывающим или иным предприятиям, находящимся в федеральной собственности.

2. Положение о порядке реализации и использования скважин глубокого бурения на нефть и газ, пробуренных за счет средств государственного бюджета и числящихся на балансе государственных геологических предприятий, утвержденное Госкомимуществом РФ 07.08.1995, Роскомнедра 27.03.1995, Минтопэнерго РФ, Госгортехнадзором РФ 11.04.1995. Согласно данному положению состояние всех ранее пробуренных скважин на нефть и газ, в том числе ликвидированных, законсервированных, находящихся в пробной эксплуатации и т.д., контролируется организациями, осуществлявшими их строительство или правопреемником этих организаций. При выдаче

* Модельным кодексом о недрах и недропользовании для государств-участников СНГ, принятым постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 07.12.2002 № 20-8 и вовсе установлено, что передача скважин может осуществляться только от старого недропользователя новому и никак иначе.

лицензии на право пользования участком недр и передачи расположенных на нем скважин глубокого бурения на условиях настоящего Положения, наблюдение за скважинами и их сохранность обеспечивает в дальнейшем владелец указанной лицензии.

Таким образом, скважины глубокого бурения, пробуренные в советское время, не могут быть переданы в собственность пользователя недр и иного привлекаемого им лица, при этом ответственность за наблюдение за скважинами и их сохранность будет распределена следующим образом: с даты начала бурения до момента выдачи лицензии новому пользователю недр – лицо, пробурившее данную скважину, или его правопреемник (государство), а после – владелец лицензии.

На практике данные объекты передаются пользователю недр на праве аренды на период необходимых ликвидационных или иных работ в скважине. При этом как сама аренда, так и выполняемые работы требуют определенных затрат со стороны недропользователя. Статья 21 Закона РФ "О недрах" устанавливает случаи, когда затраты на ликвидацию несет государство, но они действуют только при досрочном прекращении пользования недрами, во всех остальных случаях действуют общие положения ст. 26, которая устанавливает, что ликвидация и консервация горных выработок и иных сооружений, связанных с использованием недрами, осуществляется за счет средств предприятий-пользователей недр.

Учитывая, что механизм компенсации данных затрат нигде не прописан, в настоящее время пользователю недр они никак не компенсируются, хотя данные затраты обладают всеми признаками убытков по смыслу ст. 15 Гражданского кодекса РФ, что теоретически позволяет предъявлять требования о их возмещении с собственника данного объекта (государство).

К сожалению, недостаточно данный вопрос прорабатывается и в теории. Лишь вскользь данную проблему упоминают в своих работах некоторые авторы, не предлагая никаких вариантов ее решения [1, 2].

Учитывая, что все возможности и компетенции на выполнение работ по обеспечению безопасности скважин, включая их ликвидацию, есть именно у недропользователя, то является целесообразным наделение именно недропользователя обязанностью на выполнение данных работ. Вместе с тем затраты на выполнение данных работ не должны ложиться на недропользователя, поэтому предлагается предусмотреть в законодательстве РФ специальный механизм, в соответствии с которым недропользователь мог бы требовать возмещения своих затрат на выполнение ликвидационных работ с собственника данных объектов в виде компенсации понесенных затрат.

Указанный документ будет стимулировать недропользователей на выполнение данных работ, в результате чего будет

достигнута цель введения этой нормы – минимизация риска вреда жизни и здоровью людей, окружающей природной среде и имуществу.

Л и т е р а т у р а

1. Гордиенко И.И. Правовое регулирование утилизации объектов не- движимости, находящихся в государственной собственности // Актуальные проблемы российского права. – № 9, сентябрь 2019. – С. 185-192.
2. Спиридонов Д.В. Ограничение, приостановление и прекращение права пользования недрами // Актуальные проблемы российского права. – № 7, июль 2016. – С. 186-192.

Responsibility of operator for safety of exploration wells drilled before license acquisition

¹Sayunov V.V.

¹ Gazprom nedra, Moscow, Russia

There was analyzed responsibilities of operator to provide safety of exploration wells which were drilled before license acquisition. There was suggested to adopt laws for compensation of the operator expenses for wells safety measures.

Key words: wells abandonment; wells safety; subsoil use; compensation of expenses.

Саюнов Вячеслав Викторович, v.sayunov@nedra.gazprom.ru

© Саюнов В.В.,

Минеральные ресурсы России. Экономика и управление № 1-6'2021