

Н.М. Авербух, к.г.н. О.А. Чуканова, Н.Ю. Терский
ООО «ГеоТочка»

Особенности правового регулирования бурения инженерно-геологических скважин на морских акваториях

В последние годы все более интенсивно осваиваются акватории внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны РФ. При этом осуществляется проектирование и строительство различных сооружений и установок, прокладка подводных кабелей и трубопроводов, создание искусственных островов и проведение буровых работ.

Для проектирования этих объектов выполняется обязательный комплекс инженерных изысканий, который можно рассматривать как в целом, так и выделяя из него геотехнические работы.

При проведении геотехнических работ производится, в том числе, бурение инженерно-геологических скважин (далее – ИГС). Оно проводится с борта специализированных геотехнических судов, плавучих буровых установок и других носителей. При этом бурение ИГС является по существу опробованием грунта с непрерывным отбором керна, до глубины, необходимой для проведения инженерно-геотехнических расчетов для обеспечения обоснованного выбора технических решений на стадии проектирования. Обычно глубины инженерно-геологических скважин составляют от 5-10 до 100-150 метров, в зависимости от характера донных грунтов и назначения проектируемых сооружений. При этом буровое оборудование, включая обсадные колонны, извлекается из грунта и повторно используется. Все это значительно отличает бурение ИГС от бурения разведочных, эксплуатационных и других скважин в процессе геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов, когда пробуренные скважины являются объектами капитального строительства.

К бурению ИГС в составе инженерно-геологических изысканий на морских акваториях применимы как общие нормативные правовые акты (далее – НПА), регулирующие выполнение инженерных изысканий, так и НПА, устанавливающие особенности проведения работ на морских акваториях.

Общие требования к выполнению инженерных изысканий определяются законодательством о градостроительной деятельности. Законодательство о градостроительной деятельности и НПА, регулирующие осуществление хозяйственной деятельности на морских акваториях, не содержат определения понятия «буровые работы» и не определяют их состав.

В этих условиях правоприменительная практика идет по пути широкого толкования понятия «буровые работы», включающего как буровые работы, связанные с геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов, так и бурение ИГС при производстве инженерно-геологических изысканий.

Правовым последствием такого широкого толкования является распространение на бурение ИГС требования о получении в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзоре) разрешения на проведение буровых работ.

Учитывая отличия бурения ИГС от буровых работ в составе геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов по целям и продолжительности производства работ, способу бурения, масштабам и длительности воздействия на окружающую среду, следует признать требование о получении разрешения на проведение буровых работ при бурении ИГС избыточным.

Принимая во внимание установленные в законодательстве сроки получения разрешения на проведение буровых работ, необходимо отметить, что указанные сроки могут превышать длительность производства геотехнических работ в 3 - 8 раз.

Таким образом, можно говорить о наличии чрезмерного административного барьера для изыскательской деятельности, проведение которой обязательно для подготовки проектной документации.

Для выявления путей устранения указанного административного барьера были проанализированы положения действующих НПА.

Основными актами, устанавливающими особенности осуществления деятельности на морских акваториях, являются:

- Федеральный Закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»,
- Федеральный Закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»,
- Федеральный Закон от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» (далее также – «морские» законы).

Указанные федеральные законы, наряду с прочим, регулируют проведение буровых работ во внутренних морских водах, территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне РФ.

В таблице 1 приведены основные нормы, касающиеся проведения буровых работ. Цветом обозначены выделенные нами виды буровых работ и правовые нормы, регулирующие их проведение.

Таблица 1. Основные нормы, определяющие буровые работы и регулирующие их проведение

Положение федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ (внутренние морские воды, территориальное море РФ)	Статья	Положение федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ (континентальный шельф, исключительная экономическая зона РФ) ¹	Статья
О видах буровых работ			
Буровые работы (в целом)	п.4 ст.16 п.7 ст.16	Буровые работы (в целом)	ст.8 ч.1 ст.9 ч.2 ст 9
Буровые работы при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых	п.5 ст.16	Буровые работы в случае предоставления в пользование участка для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов	ч.3 ст.9
<u>Не содержит норм</u> , выделяющих отдельно буровые работы для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.	-	Буровые работы для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа.	ч.4 ст.9
О разрешении на проведение буровых работ			
Проведение буровых работ во внутренних морских водах и в территориальном море осуществляются с соблюдением требований, предусмотренных водным законодательством, и в порядке , установленном Правительством РФ.	п.4 ст.16	<u>Не содержит норм</u> о разрешении на проведение буровых работ в целом.	-
<u>Не содержит норм</u> , регулирующих порядок выдачи разрешений на проведение буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов внутренних морских вод и территориального моря.	-	Порядок выдачи разрешений на проведение буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа, устанавливается Правительством РФ.	ч.4 ст.9
О проведении буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов			
При региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов во внутренних морских водах, в территориальном море	п.6 ст.16	В случае предоставления в пользование участка для регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи	ч.3 ст.9

¹ Буровые работы в исключительной экономической зоне РФ осуществляются в соответствии с федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации» (пп.3 п.1 ст.5 федерального закона от 17.12.1998 № 191-ФЗ). Далее вместо «буровые работы на континентальном шельфе и в исключительной зоне РФ» используется «буровые работы на континентальном шельфе РФ».

Положение федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ (внутренние морские воды, территориальное море РФ)	Статья	Положение федерального закона от 30.11.1995 № 187-ФЗ (континентальный шельф, исключительная экономическая зона РФ) ¹	Статья
лицензия на пользование недрами предоставляет ее владельцу право на проведение буровых работ в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством РФ о недрах, о градостроительной деятельности.		минеральных ресурсов континентального шельфа лицензия предоставляет ее владельцу право на проведение буровых работ в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством РФ о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.	
В случае, если лицензией на пользование недрами предусмотрено право ее владельца на проведение буровых работ во внутренних морских водах, в территориальном море, получение разрешений на осуществление данного вида деятельности не требуется.	П.7 ст.16	При наличии в лицензии указания на право ее владельца проводить буровые работы получение разрешения на проведение буровых работ не требуется.	ч.3 ст.9

Анализ положений законов, приведенных в таблице 1, позволил выявить общее и различное в правовом регулировании для внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ.

К общему в правовом регулировании буровых работ можно отнести следующее:

1. Законы содержат термин «буровые работы», который можно признать родовым понятием. Содержание этого термина в законах не определяется.
2. Законы отдельно выделяют и соответствующими нормами регулируют порядок проведения буровых работ при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов. В этом случае, лицензия на пользование недрами предоставляет ее владельцу право на проведение буровых работ в соответствии с проектной документацией и получение отдельного разрешения не требуется.
3. Законы содержат существенное уточнение о том, право на какие буровые работы предоставляет лицензия на пользование недрами. Речь идет только о буровых работах, приводящихся «в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством РФ о недрах и законодательством о градостроительной деятельности».

Рассмотрим более подробно последнее. Под «проектной документацией» в целях законодательства о недрах понимаются технические проекты разработки месторождений

полезных ископаемых и иная проектная документация на выполнение работ, связанных с использованием участками недр².

Под «проектной документацией»³ в целях законодательства о градостроительной деятельности понимается документация, содержащая материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющая архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта⁴.

Соответственно, «морские» законы не предусматривают, что право на бурение ИГС может быть предоставлено лицензией на пользование недрами, так как документация на инженерные изыскания и геотехнические работы не является «проектной документацией» в смысле законодательства РФ о недрах и о градостроительной деятельности⁵. Такие работы требуют разработки Программы работ и проведение оценки воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством об охране окружающей среды.

Выявленные различия в правовом регулировании буровых работ во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе РФ сводятся к следующему.

Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» определяет общее правило о том, что буровые работы осуществляются с соблюдением требований, предусмотренных водным законодательством, и в порядке, установленном Правительством РФ. Законодательство о континентальном шельфе РФ подобного общего правила не устанавливает. Учитывая, что в федеральном законе «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» не указаны ограничения, эта норма относится ко всем видам буровых работ, проводимым во внутренних морских водах и территориальном море.

К настоящему времени Правительством РФ утверждены:

- Порядок создания, эксплуатации и использования искусственных островов, сооружений и установок во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации (постановление от 19.01.2000 №44);
- Порядок прокладки подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации (постановление от 26.01.2000 № 68);

² ч.3 ст.23.2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», п.1 Положения, утв. постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118.

³ Состав и содержание проектной документации определен постановлением Правительства РФ от 16.02.2008 № 87.

⁴ ч.2 ст.48 Градостроительного кодекса РФ.

⁵ ч.1 ст.47 Градостроительного кодекса РФ.

- Положение о строительстве и эксплуатации линий связи при пересечении Государственной границы Российской Федерации, на приграничной территории, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации (постановление от 09.11.2004 № 610).

Согласно перечисленным постановлениям создание, эксплуатация и использование искусственных островов, сооружений и установок, прокладка подводных кабелей и трубопроводов; строительство и эксплуатация линий связи во внутренних морских водах и в территориальном море РФ осуществляются на основании разрешения.

Необходимость получения разрешения на проведение изыскательских работ (*предварительных работ*) предусмотрена только в отношении их проведения для проектирования линий связи (п.5 Положения, утв. постановлением от 09.11.2004 № 610).

Постановления Правительства РФ от 19.01.2000 №44, от 26.01.2000 № 68 *не содержат* норм, устанавливающих порядок выполнения морских инженерных изысканий для проектирования и порядок проведения буровых работ.

Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» (ч.4 ст.9) в отличие от законодательства о внутренних морских водах и территориальном море РФ не определяет общий порядок проведения буровых работы в целом, а отдельно выделяет и регулирует проведение буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа (таблица 1).

В этом случае буровые работы проводятся на основании разрешения, полученного в соответствии с Правилами выдачи разрешений на проведение буровых работ для целей, не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 09.06.2010 № 417.

Разрешение выдается Росприроднадзором (п.4 указанных Правил).

Таким образом, можно заключить, что в «морских» законах отсутствует единая классификация буровых работ. Законодательные и подзаконные акты не содержат норм, определяющих к какому виду буровых работ относится бурение ИГС для различных акваторий. До сих пор не принято отдельное постановление Правительства РФ, регулирующее проведение буровых работ во внутренних морских водах и территориальном море РФ.

В этих условиях правовой неопределенности, правоприменительная практика для континентального шельфа РФ и внутренних морских вод и территориального моря РФ дифференцировалась.

Для континентального шельфа, правоприменительная практика пошла по пути трактовки бурения ИГС в составе геотехнических работ как буровых работ, не связанных

с геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа РФ. Соответственно, бурение ИГС на континентальном шельфе осуществляется на основании разрешения Росприроднадзора, и подобные разрешения выдаются.

В силу большей неопределенности федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» и отсутствия утвержденного Правительством РФ порядка проведения буровых работ во внутренних морских водах, территориальном море РФ, устойчивая правоприменительная практика в отношении бурения ИГС на указанных акваториях не сформировалась.

В ряде случаев к бурению ИГС применяют указанные выше постановление Правительства РФ от 19.01.2000 №44, постановление Правительства РФ от 26.01.2000 № 68, устанавливающие требование получить разрешение на создание, искусственных островов, сооружений и установок, прокладку подводных кабелей и трубопроводов.

В этом случае бурение ИГС рассматривается как предварительный вид деятельности и проводится на основании разрешения Росприроднадзора по аналогии с основным видом деятельности.

Данная практика сложилась на основании положений пока еще действующего Административного регламента Росприроднадзора, утв. приказом МПР России от 10.12.2007 № 322, в соответствии с которым на предварительные (изыскательские) работы необходимо получить разрешение Росприроднадзора также как и на основной вид деятельности.

Необходимо отметить, что действующий Административный регламент разграничивает буровые работы и предварительные (изыскательские работы), к которым относятся в том числе и бурение ИГС.

Однако в ряде случаев положения Административного регламента, регулирующие процедуру получения разрешения на бурение ИГС в рамках предварительных (изыскательских работ) не применяются, т.к. в Положении о Росприроднадзоре, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400, отсутствуют полномочия Росприроднадзора по выдаче таких разрешений.

Приказом Минприроды России от 29.06.2012 № 202 утвержден Административный регламент Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации.

Документ зарегистрирован в Минюсте России 18.10.2012, № 25701, но по состоянию на конец ноября 2012 года не опубликован и не вступил в силу.

Новым Административным регламентом, также как и действующим в настоящее время Административным регламентом, предусмотрена процедура выдачи Росприроднадзором разрешений на проведение буровых работ во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Однако новый Административный регламент не регулирует вопросы получения разрешений на предварительные (изыскательские) работы.

Таким образом, вопрос о взаимосвязи бурения ИГС и регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов остается открытым для законодательства о внутренних морских водах и территориальном море РФ. Решение данного вопроса для каждого конкретного случая индивидуально. В условиях правовой неопределенности организациям рекомендуется обращаться с официальными запросами в Росприроднадзор.

Возможность классификации бурения ИГС во внутренних морских водах и территориальном море как бурения в целях регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов возникает в связи с нечеткой формулировкой п.7 ст.16 федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ.

В п.7 ст.16 закона не уточнено, что речь идет о буровых работах, осуществляемых на основании проектной документации.

На наш взгляд п.6 и п.7 ст.16 необходимо применять во взаимосвязи, и соответственно, п.6 и п.7 ст.16 законы неприменимы к бурению ИГС во внутренних морских водах и территориальном море РФ. Указанная позиция подтверждается сложившейся правоприменительной практикой в отношении аналогичных работ на континентальном шельфе РФ, однако теоретически подобная формулировка п.7 ст. 16 дает возможность иного толкования, в соответствии с которым бурение ИГС может осуществляться на основании лицензии.

Таким образом, для внутренних морских вод и территориального моря необходимость получения разрешения на бурение ИГС определяется нормами Административного регламента в отсутствие предусмотренного законом постановления Правительства РФ. Новый неопубликованный Административный регламент, зарегистрированный в Минюсте России, не содержит упоминания об инженерных изысканиях, геотехнических работах и бурении ИГС и не снимает вопросов о том, относится ли бурение ИГС к региональному геологическому изучению, геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов, право на которые может быть представлено лицензией на пользование недрами.

Выводы и предложения

Таким образом, при рассмотрении законодательства о внутренних морских водах, территориальном море, континентальном шельфе РФ выявлены:

1. Несогласованность норм законодательства о континентальном шельфе РФ и о внутренних морских водах и территориальном море РФ. Дифференциация буровых работ по целям проведения в законодательстве о континентальном шельфе РФ не нашла своего отражения в законодательстве о внутренних морских водах и территориальном море РФ.

2. Существующая правоприменительная практика, согласно которой бурение ИГС на континентальном шельфе РФ рассматриваются как буровые работы, проводимые для целей не связанных с региональным геологическим изучением, геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов континентального шельфа. Отнесение бурения ИГС к соответствующему виду буровых работ должно быть определено на законодательном уровне и быть единым как для внутренних морских вод и территориального моря РФ, так и для континентального шельфа РФ.

3. Пробел правового регулирования в части отсутствия установленного Правительством РФ порядка проведения буровых работ во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, несмотря на прямое указание закона (п.4 ст.16 федерального закона «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»).

4. Необходимость получения разрешения на проведение буровых работ во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, определенная на уровне Административного регламента Росприроднадзора, в условиях отсутствия установленного Правительством РФ порядка проведения буровых работ во внутренних морских водах и в территориальном море РФ.

5. Внутренняя несогласованность положений ст.16 федерального закона от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». Отдельные нормы данной статьи регулируют проведение буровых работ в целом, отдельные нормы - при региональном геологическом изучении, геологическом изучении, разведке и добыче минеральных ресурсов. Формулировка п.7 ст.16 допускает противоречивое толкование.

Для гармонизации законодательства целесообразно учесть, что проведение инженерных изысканий, включающих геотехнические работы, является обязательным видом деятельности, предшествующим разведке и добыче минеральных ресурсов на морских акваториях.

Данный вид деятельности отличается небольшой продолжительностью и незначительным воздействием на окружающую среду. В связи с этим, целесообразно провести законодательную работу по устранению пробелов и противоречий в «морских» законах, определив понятие «инженерные изыскания», а также разработать упрощенный

единообразный порядок получения разрешения на проведение комплекса морских инженерных изысканий, включающего геотехнические работы, во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе РФ и утвердить его на уровне постановления Правительства РФ.