



**Роза Наильевна
САЛИЕВА,**

заведующий лабораторией
правовых проблем
недропользования,
экологии и топливно-
энергетического
комплекса Института
проблем экологии
и недропользования
Академии наук Республики
Татарстан, доктор
юридических наук,
профессор
sargus6@yandex.ru
420087, Россия, Республика
Татарстан, г. Казань,
ул. Даурская, д. 28

НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОЕКТИРОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ НЕФТЯНЫХ МЕСТОРОЖДЕНИЙ

Аннотация. Излагаются результаты анализа законодательства и практики его применения в сфере правового регулирования отношений по проектированию разработки нефтяных месторождений, включая месторождения с трудноизвлекаемыми полезными ископаемыми. Отмечается, что в нормативных документах не закреплено определение понятия «трудноизвлекаемые полезные ископаемые». Для определения содержания понятия «трудноизвлекаемые месторождения полезных ископаемых» необходимо привлечение специальных знаний из области геологии, экономики геологической отрасли. Признаки месторождений нефти (как и других полезных ископаемых), расположенных в специфических геологических условиях, например в сланцевых формациях, на больших глубинах в недрах земли, и, соответственно, требующих специальных технологических и технических решений для их извлечения, целесообразно закрепить на уровне закона. В связи с этим наряду с общими правилами проектирования необходимы специальные правила проектирования по месторождениям, содержащим трудноизвлекаемые полезные ископаемые. В целях реализации основных положений Энергетической стратегии со стороны государства необходимо обеспечить системное и комплексное правовое регулирование хозяйственных (предпринимательских) отношений в сфере нефтедобычи путем принятия специального закона.

Ключевые слова: проектирование разработки нефтяных месторождений, Правила проектирования, хозяйственные (предпринимательские) отношения в сфере нефтедобычи, энергетическое законодательство.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.67.3.048-055

R. N. SALIEVA,

*doctor of law, Professor, head of the laboratory of legal problems of subsoil use,
ecology and fuel and energy complex of the Institute of ecology and subsoil use of
the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan*

sargus6@yandex.ru

420087, Russia, Republic of Tatarstan, Kazan, Daur'skaya ul., 28

REGULATORY SUPPORT FOR THE DESIGN AND DEVELOPMENT OF OIL FIELDS

Abstract. *The article presents the results of the analysis of legislation and practice of its application in the sphere of legal regulation of relations on the design of oil field development, including fields with hard-to-recover minerals. It is noted that the definition of «hard-to-recover minerals» is not fixed in the regulatory documents. To develop the concept of «hard-to-recover mineral deposits», it is necessary to attract special knowledge from the field of Geology, Economics of the geological industry. Signs of oil deposits (as well as other minerals) located in specific geological conditions, for example, in shale formations; at great depths in the earth's interior, and therefore requiring special technological and technical solutions for their extraction, it is advisable to fix at the level of law. In this regard, special design rules are required for deposits containing hard-to-recover minerals. In order to implement the main provisions of the Energy strategy, the state should ensure systematic and comprehensive legal regulation of economic (business) relations in the field of oil production by adopting a special law.*

Keywords: *design of oil field development, Design rules, economic (business) relations in the field of oil production, energy legislation.*

В сфере хозяйственной (предпринимательской) деятельности компаний по разработке месторождений важное место занимают работы по подготовке технических проектов и иной проектной документации, связанной с использованием недр. Как показывает анализ нормативных правовых актов, правоприменительной практики, нормативное правовое регулирование отношений в сфере проектирования разработки нефтяных месторождений необходимо развивать и совершенствовать. Это обусловлено необходимостью обеспечения внедрения научно-технических результатов, применения новых технологий разработки нефтяных месторождений. В целом нормативное регулирование должно быть направлено на обеспечение рационального недропользования, а также направлено на обеспечение модернизации и технологического развития компаний, гармонизации интересов государства — собственника недр — и организаций нефтяного бизнеса. Исходя из значения энергоресурсов для экономики России важно обеспечить комплексную и системную правовую основу, способствующую эффективному правовому регулированию отношений во всех сферах хозяйственной (предпринимательской) деятельности с использованием энергоресурсов, в первую очередь углеводородов. Особую актуальность приобретают вопросы



правового регулирования отношений по проектированию разработки месторождений с трудноизвлекаемыми запасами.

Предварительно стоит отметить, что вопросы правового регулирования как в целом хозяйственной (предпринимательской) деятельности в нефтяной отрасли, так и отношений в области проектирования разработки месторождений, включая месторождения с трудноизвлекаемыми запасами, являются узкоспециальными. На фоне отсутствия системного законодательного обеспечения хозяйственной (предпринимательской) деятельности в нефтегазовом секторе экономики достаточно сложно раскрыть правовой аспект в столь специфичной сфере общественных отношений. По существу, можно предложить отдельные подходы к решению существующих проблем правового регулирования. Эти предложения могут при необходимости в дальнейшем получить развитие, например, при доработке проекта федерального закона «О государственном регулировании деятельности в нефтяной отрасли Российской Федерации»¹. Представляется, в частности, целесообразным включение в проект необходимых терминов и определений по проектированию разработки месторождений, а также дополнение главы о правилах проектирования разработки, обустройства месторождений.

В соответствии со ст. 23.2 Закона «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением добычи подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технического водоснабжения и объем добычи которых составляет не более 100 куб. м в сутки) осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недрами, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых.

Следует отметить, что с 31.05.2020 вступают в силу изменения, вносимые в ч. 1 ст. 23.2 Закона «О недрах»² в связи с необходимостью законодательного закрепления положений о разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

В части 1 ст. 23.2 Закона «О недрах» будет закреплено, что разработка технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых должна осуществляться в соответствии с утвержденной проектной документацией на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, а также в соответствии с правилами подготовки проектной документации по разработке технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным

¹ Проект федерального закона № 886989-7 «О государственном регулировании деятельности в нефтяной отрасли Российской Федерации» (ред., внесенная в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 22.01.2020) // URL: <https://sozd.duma.gov.ru/>.

² Федеральный закон от 02.12.2019 № 396-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части совершенствования правового регулирования отношений в области геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых» // СЗ РФ. 2019 (ч. V). № 49. Ст. 6955.

фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти³.

В соответствии с изложенными новыми положениями по составлению проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых потребуются разработка и принятие соответствующих правил подготовки проектной документации разработки технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых (далее — новые Правила). Очевидно, что в новых Правилах необходимо отразить особенности осуществления работ, связанных с разработкой технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых.

Сложность заключается в том, что до настоящего времени в нормативных документах не закреплено определение понятия «трудноизвлекаемые полезные ископаемые».

В специальной литературе, посвященной вопросам разработки нефтяных месторождений, добычи и переработки нефти (углеводородного сырья), в программных документах о приоритетных направлениях развития в сфере воспроизводства и использования природных ресурсов, а также в нормативных правовых актах, регламентирующих отношения в сфере поиска, разведки и добычи полезных ископаемых, и в материалах судебной практики в последнее время часто встречаются такие термины, как: «трудноизвлекаемые запасы»⁴, «нетрадиционные ресурсы углеводородов»⁵, «запасы трудноизвлекаемой нефти»⁶, «нетрадиционные источники углеводородов»⁷, «разработка нефти и газа из уплотненных образований»⁸, «разработка некондиционных запасов (остаточных запасов пониженного качества)»⁹. Такое разнообразие терминов не способствует установлению эффективного правового регулирования отношений в сфере разработки месторождений с трудноизвлекаемыми (нетрадиционными, некондиционными) запаса-

³ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) «О недрах» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.05.2020) // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

⁴ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://www.economy.gov.ru> по состоянию на 30.04.2013.

⁵ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2013 год и плановый период 2014—2015 годов (разработан Минэкономразвития России) // Законодательные и нормативные документы в ЖКХ. 2012. № 10.

⁷ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 322 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Воспроизводство и использование природных ресурсов» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ Уайзман Х. Дж. Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований: правовые аспекты // Энергетическое право. 2014. № 1. С. 42—47.

⁹ Ст. 342 Налогового кодекса Российской Федерации (ред. от 08.06.2015) // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.



ми углеводородов. Для разработки понятия «трудноизвлекаемые месторождения полезных ископаемых» необходимо привлечение специальных знаний из области геологии, экономики геологической отрасли. Специалисты в области геологии отмечают, что «новые месторождения углеводородов будут открываться в более сложных условиях (большие глубины бурения на суше и море, географически труднодоступные районы, сложные природно-климатические условия), а сами месторождения будут более сложными для освоения в связи с преобладанием в них труднооткрываемых и трудноизвлекаемых запасов (ТЗН)»¹⁰. Экономисты подчеркивают, что «необходим новый подход к управлению и госрегулированию освоения залежей “бедных”, “трудных”, “тяжелых” — низкорентабельных, трудноизвлекаемых полезных ископаемых (в случае нефти — с низкой проницаемостью и нефтеотдачей)»¹¹. В США, например, осуществляется соответствующее правовое регулирование в области добычи нефти из образований сланца, плотного песчаника, угольных пластов, при этом применяется термин «разработка нефти и газа из уплотненных образований»¹².

Отдельные признаки трудноизвлекаемых запасов были определены в приказе МПР РФ от 13.02.1998 № 41 «О временных критериях отнесения запасов нефти к категории трудноизвлекаемых»¹³, в развитие которого предполагалось разработать и принять соответствующие регламентирующие и нормативные документы. Однако до настоящего времени в нормативных документах нет определения трудноизвлекаемых запасов, хотя фактически существует необходимость включения в правовой оборот единого определения трудноизвлекаемых запасов, объединяющего геолого-экономический, технологический, налоговый аспекты этого термина. Например, в распоряжении Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года»¹⁴ отмечено, что постоянно увеличивается доля трудноизвлекаемых запасов, составляющая для основных нефтедобывающих компаний от 30 до 65 %. В Прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанном Минэкономразвития России, также подчеркивается, что только треть всех разведанных запасов являются активными, при этом 67 % — трудноизвлекаемые запасы, в том числе высоковязкие нефти — 13 %, малопроницаемые коллектора — 36 %, малые толщины пластов — 4 %, подгазовые зоны — 14 %. В распоряжении Правительства РФ от 03.05.2012 № 700-р «О классификации проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти, определенных на основе

¹⁰ *Муслимов Р. Х.* Нефтеотдача: прошлое, настоящее, будущее (оптимизация добычи, максимизация КИН) : учебное пособие. Казань : Фэн АН РТ, 2014. С. 9.

¹¹ *Крюков В. А.* Недропользование в меняющемся мире // Экологическое право. 2016. № 2. С. 33—39.

¹² *Уайзман Х. Дж.* Указ. соч. С. 42.

¹³ Приказ МПР РФ от 13.02.1998 № 41 «О временных критериях отнесения запасов нефти к категории трудноизвлекаемых» (вместе с «Временными критериями...», утв. МПР РФ 30.12.1997) // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 13.11.2009 № 1715-р «Об Энергетической стратегии России на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

показателей проницаемости коллекторов и вязкости нефти»¹⁵ содержится соответствующая классификация проектов. Как видно из приведенных примеров, термин «трудноизвлекаемые запасы» применяется в целях регламентации как экономических отношений, так и отношений производственно-технологических (проектных), налоговых.

На наш взгляд, применяемые термины — «углеводороды сланцевых формаций», «трудноизвлекаемые и нетрадиционные запасы углеводородов» — отражают отдельные признаки месторождений нефти (как и других полезных ископаемых), расположенных в специфичных геологических условиях, например в сланцевых формациях, на больших глубинах в недрах земли, и, соответственно, требующих специальных технологических и технических решений для их извлечения. В связи с этим и необходимы специальные правила проектирования по месторождениям, содержащим трудноизвлекаемые полезные ископаемые.

Общие требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых определяются правилами подготовки технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых¹⁶. А состав и содержание проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых в соответствии с дополненными положениями в ст. 23.2 Закона «О недрах» должны будут определяться отдельными правилами подготовки проектной документации на разработку технологий геологического изучения, разведки и добычи трудноизвлекаемых полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Приказом Минприроды России от 20.09.2019 № 639 утверждены Правила подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья¹⁷. Правила устанавливают общие требования к составу и содержанию технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья.

Правила распространяются на проекты пробной эксплуатации месторождений (залежей), технологические схемы разработки, технологические проекты разработки и дополнения к ним.

В Правилах содержатся требования к подготовке технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья. В целом проектная техническая документация представляется для согласования в соответствии с постановле-

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 03.05.2012 № 700-р «О классификации проектов по разработке участков недр, содержащих запасы трудноизвлекаемой нефти, определенных на основе показателей проницаемости коллекторов и вязкости нефти» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ Приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 (ред. от 20.09.2019) «Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 39. 26.09.2016.

¹⁷ Приказ Минприроды России от 20.09.2019 № 639 «Об утверждении Правил подготовки технических проектов разработки месторождений углеводородного сырья» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 03.10.2019.



нием Правительства РФ от 03.03.2010 № 118¹⁸ в виде документа, состоящего из текстовой части, табличных и графических приложений. Важную часть проектной документации составляет раздел, предусматривающий мероприятия по охране недр при эксплуатации скважин, а также раздел «Мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами». В соответствии с абз. 4 п. 6.18.4 указанных Правил в рамках данных мероприятий проводятся в том числе мероприятия по организации природоохранной деятельности и осуществлению производственного экологического мониторинга. При этом содержание понятия «производственный экологический мониторинг» не раскрывается в действующем законодательстве в области охраны окружающей среды, но раскрывается в документах по стандартизации¹⁹.

К основному содержанию в Правилах имеются 5 приложений (содержание, отчет, перечень таблиц (78 таблиц), перечень графических приложений и определение рекомендуемого варианта разработки).

Исходя из анализа содержания Правил, полагаем, что в данном документе целесообразно было бы регламентировать положения о том, в какой момент и где завершается технологический процесс добычи нефти. В Правилах лишь в таблице 46 «Экономические показатели» сказано об учете расходов по транспорту от коммерческого узла учета нефти до порта и о расходах по транспортировке до коммерческого узла учета нефти. Четкое определение момента завершения технологического процесса добычи нефти важно при определении фактических расходов по добыче углеводородного сырья.

Целесообразно также предусмотреть в рассматриваемых Правилах необходимость включения в проект разработки положений о размещении в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд, при разведке и добыче углеводородного сырья. Тем более что в постановлении Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019)²⁰ предусмотрено, что проектная документация на добычу подземных вод согласовывается в составе проектной документации на разработку соответствующего вида полезного ископаемого или в виде самостоятельного проекта.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019) «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

¹⁹ Письмо Роснедр от 25.11.2019 № ОК-03-37/19760 «О разработке мероприятий по организации природоохранной деятельности в составе технического проекта разработки месторождений углеводородного сырья» // СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 (ред. от 27.12.2019) «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

В целом анализ нормативного обеспечения проектирования разработки показал, что основные термины целесообразно определить на уровне Закона РФ «О недрах». В целях реализации основных положений Энергетической стратегии со стороны государства необходимо обеспечить системное и комплексное правовое регулирование хозяйственных (предпринимательских) отношений в сфере нефтедобычи посредством развития энергетического законодательства. В целом представляются необходимыми разработка и принятие специального закона, регламентирующего хозяйственные (предпринимательские) отношения в нефтяной промышленности, являющейся составной частью топливно-энергетического комплекса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Крюков В. А.* Недропользование в меняющемся мире // Экологическое право. — 2016. — № 2. — С. 33—39.
2. *Муслимов Р. Х.* Нефтеотдача: прошлое, настоящее, будущее (оптимизация добычи, максимизация КИН) : учебное пособие. — Казань : Фэн АН РТ, 2014. — 750 с.
3. *Уайзман Х. Дж.* Опыт США по разработке нефти и газа из уплотненных образований: правовые аспекты // Энергетическое право. — 2014. — № 1. — С. 42—47.

