

ЭНЕРГЕТИЧЕСКОЕ, ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ И ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

Н. Ф. Миркеримова*

Правовое регулирование отношений недропользования в сфере освоения нетрадиционного углеводородного сырья в странах Северной Америки (США и Канада)

Аннотация. Данная статья содержит анализ законодательства стран Северной Америки (на примере США и Канады), регулирующего отношения по освоению и разработке нетрадиционных видов углеводородного сырья, к которым относятся в том числе сланцевая нефть, нефть и газ низкопроницаемых коллекторов, битуминозные пески. На основании анализа действующих нормативных правовых актов и новейших данных по нормотворческой деятельности в США и Канаде как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, проанализированы тенденции изменения законодательства в сфере регулирования отношений недропользования по освоению нетрадиционного углеводородного сырья. В статье сделаны выводы о том, что регулирование отношений по освоению нетрадиционных углеводородов в странах Северной Америки (США и Канада) нацелено на поддержание уже существующего уровня их добычи. В результате работы представляются рекомендации по реализации Россией правового регулирования освоения нетрадиционных углеводородов.

Ключевые слова: нетрадиционные углеводороды, сланцевая нефть, освоение нетрадиционных видов углеводородного сырья, трудноизвлекаемые запасы углеводородов, недра, недропользование, полезные ископаемые.

DOI: 10.17803/1994-1471.2016.73.12.194-199

За последние 15 лет США и Канада пережили революцию в сфере добычи нефти и газа. Производство сланцевого газа в США выросло с 12 млн кубических метров в 2002 г. до 275 млн кубических метров в 2014 г. и со-

ставляет 40 % от мирового уровня добычи природного газа¹. Наиболее важными нетрадиционными видами ископаемого топлива в США и Канаде являются сланцевый газ и высоковязкая нефть, добываемая с помощью горизонтально-

¹ Erbach G. Unconventional gas and oil in North America // URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140815/LDM_BRI\(2014\)140815_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140815/LDM_BRI(2014)140815_REV1_EN.pdf) (дата обращения: 19.03.2016).

© Миркеримова Н. Ф., 2016

* Миркеримова Нармин Фикрет-кызы, аспирантка кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный специалист научно-исследовательского отдела правовых проблем недропользования ФБУ «Росгеоэлкспертиза»

nmirkerimova@rgexp.ru, narminmir@gmail.com
111397, г. Москва, ул. Братская, д. 21, корп. 1

го бурения и технологии гидравлического разрыва пласта. В настоящее время США и Канада добывают природный газ и нефть из сланцевых пластов в промышленном масштабе.

В США правовое регулирование нефтедобывающей отрасли является в первую очередь прерогативой штатов. При этом в отдельных штатах правовое регулирование отношений в нефтегазовой отрасли, связанных с освоением месторождений так называемой нетрадиционной нефти, имеет свои особенности. Так, в штатах Оклахома и Северная Каролина за последние несколько лет были разработаны и приняты проекты нормативных правовых актов, направленные на налоговое и финансовое стимулирование недропользования для целей добычи нетрадиционных углеводородов.

В 2014 году в качестве временных стимулирующих мер в Оклахоме был установлен 1 %-й налог на добычу нефти с использованием технологии горизонтального бурения. При этом согласно секции В параграфа 68-1001 Налогового кодекса Оклахомы² общая ставка налога на добычу углеводородов составляет 7 %. С января 2015 года в связи с истечением срока действия закона о введении указанных налоговых льгот ставка вновь возросла до 7 %. Однако, поскольку временные меры, принятые в рамках проведения государственной программы по стимулированию добычи нетрадиционных углеводородов, в полной мере себя оправдали, губернатор Оклахомы подписал принятый Сенатом закон о бессрочном установлении пониженной ставки для добычи нефти методом горизонтального бурения в размере 1 %; закон начал действовать в отношении скважин, бурение которых осуществляется с июля 2015 года (изменения были внесены в пп. 3 секции E параграфа 68-1001 Налогового кодекса Оклахомы).

В свою очередь, в июне 2015 г. губернатор Северной Каролины подписал закон, в соответствии с которым снимается запрет на использование технологии гидроразрыва пласта при

добыче углеводородного сырья из низкопроницаемых коллекторов (горных пород, содержащих углеводороды, отличающихся низкой способностью пропускать флюиды). Заявки на получение разрешения на проведение гидроразрыва пласта принимаются Комиссией штата по нефти и газу одновременно с оформлением разрешительной документации, представляемой в соответствии с требованиями законодательства об обеспечении безопасности при проведении работ на участке недр.

Одновременно этим же законопроектом было предложено установить уголовную ответственность за незаконное разглашение коммерческой тайны о технологии и составе химических веществ, используемых при проведении гидроразрыва пласта. Следует отметить, что часть сенаторов, напротив, выступала за отмену режима коммерческой тайны в отношении указанной информации. В результате был найден компромисс: закон устанавливает требование об обязанности пользователя недр представить данную информацию в Геологическую службу штата (с соблюдением режима конфиденциальности), которая может использовать данную информацию только для целей обеспечения безопасности при ликвидации последствий аварий или возникновения иных чрезвычайных ситуаций на предприятии³, добывающем нетрадиционные углеводороды.

Таким образом, правовое регулирование отношений по разработке нетрадиционных углеводородов в Оклахоме и Северной Каролине направлено главным образом на стимулирование добычи полезных ископаемых посредством введения налоговых льгот и смягчения природоохранных требований при проведении работ на участке недр.

В свою очередь, в штате Виргиния, напротив, отмечены тенденции по ужесточению природоохранных норм в указанной сфере: при Департаменте по недропользованию, минеральным ресурсам и энергетике Виргинии обсуждался вопрос о необходимости раскрытия пользова-

² Title 68. Revenue and Taxation // URL: <http://www.oklegislature.gov/osStatuesTitle.aspx> (дата обращения: 19.03.2016).

³ Energy Modernization Act, § 113—391.1. Trade secret and confidential information determination; protection; retention; disclosure to emergency personnel // URL: <http://www.ncleg.net/gascritps/BillLookUp/BillLookUp.pl?Session0=2013&BillID=s786&submitButton=Go> ; URL: <http://www.ncleg.net/Sessions/2013/Bills/Senate/PDF/S786v8.pdf> (дата обращения: 19.03.2016).

телями недр в проектной документации технологий и состава химических веществ, используемых при проведении гидроразрыва пласта, информация о которых составляет коммерческую тайну. При этом не допускается применение технологий гидроразрыва пласта в случае, если указанные меры могут привести к негативным последствиям для окружающей среды, в том числе к затоплению месторождения.

При этом в июне 2014 г. Департамент по недропользованию, минеральным ресурсам и энергетике штата Виргиния провел заседание нормативной консультативной группы, созданной для рассмотрения возможности изменения действующего законодательства в нефтегазовой отрасли и пересмотра существующих лучших практик в сфере добычи нетрадиционных углеводородов, а также изучения опыта других штатов, в которых осуществляется добыча нетрадиционных углеводородов. Комиссия состоит из девяти человек, среди которых представители крупнейших компаний — недропользователей штата, а также ведущие эксперты в нефтегазовой отрасли и представители природоохранных организаций.

Комиссия планировала провести несколько заседаний в течение 2014 г. и к концу года представить свои рекомендации по обсуждаемым вопросам. В январе 2015 г. Комиссией был предложен проект положения о порядке раскрытия пользователями недр в проектной документации технологий и состава химических веществ, используемых при проведении гидроразрыва пласта⁴. В соответствии с указанным проектом пользователь недр обязан в уведомительном порядке в электронном виде направлять в Департамент по недропользованию, минеральным ресурсам и энергетике штата Виргиния всю необходимую информацию об используемых на участке недр технологиях. Однако следует отметить, что заседа-

ния Комиссии прекратились с октября 2015 г., а указанный проект не получил поддержки со стороны Сената и принят не был.

Наряду с США Канада также входит в пятерку крупнейших мировых производителей энергоресурсов: 10 % от общего объема добычи углеводородного сырья составляет сланцевая нефть, 56 % нефти добывается из так называемых битуминозных (или нефтяных) песков, которые представляют собой смесь глины, песка, воды и битума, тяжелой и чрезвычайно вязкой нефти. В отличие от сланцевой нефти, которая является легкой, битум может быть переработан в дизельное топливо.

Законодательство провинции Альберта, недр которой богаты нетрадиционными углеводородами, представляет интерес в связи с наличием специфической системы источников правового регулирования отношений пользования недрами для разработки нетрадиционных углеводородов, а также закрепления особого понятийного аппарата.

Нормативные правовые акты Альберты, регулирующие отношения недропользования, делятся на три основных блока: первый блок нормативных правовых актов направлен на регулирование отношений пользования недрами с целью добычи так называемых традиционных (конвенционных) углеводородов. Так, Закон о недрах и минералах⁵ является основным актом, регулирующим отношения недропользования в провинции. В реализацию данного закона приняты и действует ряд подзаконных нормативных правовых актов. Часть указанных актов посвящена регулированию отношений по геологическому изучению и разработке углеводородов⁶, например Положение о бурении глубоких разведочных скважин на нефть⁷, Положение о платежах за нефть⁸, — указанные акты можно выделить в первый блок актов.

⁴ Проект документа на английском языке см.: URL: <http://www.dmme.virginia.gov/dgo/RegulatoryAction.shtml> (дата обращения: 19.03.2016).

⁵ Mines and Minerals Act // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=M17.cfm&leg_type=Acts&isbncIn=9780779744909 (дата обращения: 19.03.2016).

⁶ Oil Acts and Regulations // URL: <http://www.energy.alberta.ca/Oil/776.asp> (дата обращения: 19.03.2016).

⁷ Deep Oil Exploratory Well Regulation // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=2008_225.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=9780779732272 (дата обращения: 19.03.2016).

⁸ Petroleum Royalty Regulation, 2009 // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=2008_222.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=9780779732272 (дата обращения: 19.03.2016).

Второй блок нормативных правовых актов посвящен исключительно геологическому изучению и разработке битуминозных (нефтяных) песков⁹ как особого вида полезных ископаемых. К ним относятся, например:

- Положение о платежах за нефтяные пески¹⁰;
- Методика оценки запасов битума¹¹;
- Положение о консервации нефтяных песков¹².

Кроме того, в законодательстве Альберты действует ряд актов, посвященных регулированию нетрадиционных углеводородов¹³. При этом необходимо отметить следующую важную особенность: под нетрадиционными углеводородами в законодательстве провинции Альберты понимаются сланцевая нефть и сланцевый газ, а также нефть и газ низкопроницаемых пород¹⁴. Однако, как указано в официальных разъяснениях по вопросу нетрадиционных углеводородов на сайте¹⁵ Энергетического правления Альберты¹⁶, который является органом государственной власти, осуществляющим государственное управление в сфере топливно-энергетического комплекса, а также добычи полезных ископаемых, обеспечения промышленной и экологической безопасности, нетрадиционными являются не сами углеводороды, а способы и технологии их добычи. В связи с этим указанный третий блок нормативных правовых актов посвящен не отношениям пользования недрами, а преимущественно вопросам экологической и про-

мышленной безопасности при пользовании недрами в целях геологического изучения и разработки нетрадиционных углеводородов.

Канадская провинция Ньюфаундленд и Лабрадор также чрезвычайно богата полезными ископаемыми. На континентальном шельфе Лабрадора были обнаружены крупные месторождения нефти и природного газа. Однако данные месторождения содержат преимущественно запасы нетрадиционных углеводородов.

Законодательством провинции Ньюфаундленд и Лабрадор не установлено каких-либо специальных требований в отношении геологического изучения и разработки месторождений нетрадиционных углеводородов. Вместе с тем законодательно закреплены специальные требования и ограничения в применении метода гидравлического разрыва пласта как основного метода увеличения притока скважины при добыче нетрадиционных углеводородов, являющегося опасным для окружающей среды. Указанные требования предъявляются в первую очередь в отношении проектирования геологоразведочных и добычных работ на участке недр.

Так, Закон провинции Ньюфаундленд и Лабрадор «О нефти и природном газе»¹⁷ устанавливает нормы, регулирующие отношения собственности на недра, предоставления недр в пользование, платежи за пользование недрами. Осуществление отдельных видов деятельности на участке недр, в том числе бурение скважин,

⁹ Oil Sands Acts and Regulations // URL: <http://www.energy.alberta.ca/OilSands/810.asp> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁰ Oil Sands Royalty Regulation, 2009 // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=2008_223.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=9780779732272 (дата обращения: 19.03.2016).

¹¹ Bitumen Valuation Methodology (Ministerial) Regulation // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=2008_232.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=9780779732272 (дата обращения: 19.03.2016).

¹² Oil Sands Conservation Regulation // URL: http://www.qp.alberta.ca/1266.cfm?page=1988_076.cfm&leg_type=Regs&isbncIn=9780779732272 (дата обращения: 19.03.2016).

¹³ Unconventional Regulatory Framework // URL: <http://www.aer.ca/about-aer/spotlight-on/unconventional-regulatory-framework> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁴ What is Unconventional Oil and Gas? URL: <http://www.aer.ca/about-aer/spotlight-on/unconventional-regulatory-framework/what-is-unconventional-oil-and-gas> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁵ Alberta Energy Regulator. At A Glance // URL: <http://www.aer.ca/about-aer/spotlight-on/unconventional-regulatory-framework/at-a-glance#sthash.1p86gsQD.dpuf> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁶ Alberta Energy Regulator ; official website // URL: <http://www.aer.ca/about-aer#sthash.LFGroy7A.dpuf> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁷ NL's Petroleum and Natural Gas Act (PNGA) // URL: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/statutes/p10.htm> (дата обращения: 19.03.2016).

наземное обустройство участка, данным актом не урегулированы, поскольку указанные отношения регулируются подзаконными нормативными правовыми актами лейтенанта-губернатора провинции (т.е. подзаконными актами).

В свою очередь, Положение об углеводородах № 1151/96¹⁸ устанавливает требования к осуществлению пользователями недр работ по геологическому изучению и разработке углеводородов на участке недр, в том числе использование ими различных технологий при составлении плана разработки месторождения. Указанный план, содержащий мероприятия по проведению гидроразрыва пласта, должен быть согласован министром по недропользованию и энергетике провинции. Процедура согласования включает оценку соответствия планируемых мероприятий требованиям законодательства провинции об охране окружающей среды, а также оценку риска причинения вреда окружающей среде.

Положение о бурении скважин на месторождениях углеводородного сырья на море 2009 г. № 120/09¹⁹ устанавливает, что буровые работы в море должны осуществляться в соответствии со специально утверждаемым проектным документом — программой бурения. Указанная программа должна содержать различные возможные риски негативного воздействия на окружающую среду, а также способы их устранения или сокращения. Пользователь недр должен представить документы, подтверждающие наличие у него достаточных средств, оборудования и квалифицированного персонала для устранения чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть на участке. Пользователь недр также обязан составить на каждую скважину отдельный прогнозный план, содержащий подробное описание работ по бурению данной скважины с планом геологи-

ческого изучения участка недр (для поисковых скважин), и план добычи (для эксплуатационных). Все консервационные и ликвидационные мероприятия также должны быть указаны в плане и проводиться в соответствии с ним.

Таким образом, законодательством Канады специальные требования в отношении геологического изучения и разработки нетрадиционных углеводородов установлены главным образом в отношении используемых для недр технологий, которые подлежат указанию в различной проектной документации, а также направлены на обеспечение экологической и промышленной безопасности.

При этом использование мер стимулирующего характера в сфере налогов и финансирования в законодательстве Канады не является преимущественным, указанные меры в большей степени присущи правовому регулированию освоения нетрадиционных углеводородов в США, где экономическое стимулирование нацелено на привлечение частных средств в отрасль, что способствует развитию технологий эффективной и рентабельной разработки полезных ископаемых.

В завершение следует отметить, что правовое регулирование отношений по освоению нетрадиционных углеводородов в странах Северной Америки строится на сбалансированном сочетании мер экономического и природоохранного характера и нацелено не столько на наращивание темпов добычи указанного углеводородного сырья, сколько на поддержание уже существующего уровня добычи. Учитывая вышеизложенное, а также в связи с тем, что в России добыча традиционных углеводородов находится на достаточно высоком уровне²⁰, применение указанных мер поддерживающего характера представляется целесообразным и в России.

¹⁸ Petroleum Regulations (PR) // URL: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/regulations/rc961151.htm> (дата обращения: 19.03.2016).

¹⁹ Offshore Petroleum Drilling and Production Newfoundland and Labrador Regulations, 2009 № 120/09 // URL: <http://www.assembly.nl.ca/legislation/sr/regulations/rc090120.htm> (дата обращения: 19.03.2016).

²⁰ Согласно данным Государственного доклада Минприроды России «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов в Российской Федерации в 2013 г.», Россия обладает запасами углеводородов более 80 млрд баррелей, а суточная добыча составляет 10 422,9 тыс. баррелей в сутки, что составляет около 14 % от объема общемировой добычи углеводородов (см.: URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/914/Report2014.pdf> (дата обращения: 19.03.2016)).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственный доклад Минприроды России «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов в Российской Федерации в 2013 г.». URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/914/Report2014.pdf>.
2. *Alberta Energy Regulator*. At A Glance. URL: <http://www.aer.ca/about-aer/spotlight-on/unconventional-regulatory-framework/at-a-glance#sthash.1p86gsQD.dpuf>.
3. *Alberta Energy Regulator*. What is Unconventional Oil and Gas?; URL: <http://www.aer.ca/about-aer/spotlight-on/unconventional-regulatory-framework/what-is-unconventional-oil-and-gas>.
4. *Gregor Erbach*. Unconventional gas and oil in North America; URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140815/LDM_BRI\(2014\)140815_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140815/LDM_BRI(2014)140815_REV1_EN.pdf).

Материал поступил в редакцию 7 апреля 2016 г.

LEGAL REGULATION OF SUBSOIL USE IN THE SPHERE OF NON-CONVENTIONAL HYDROCARBONS IN NORTH AMERICA (UNITED STATES AND CANADA)

MIRKERIMOVA Narmin Fikret kyzy — Post-graduate at the Department of Ecological and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State University (MSAL) Chief Specialist of the Research Department of the Legal Problems of Subsoil Use FBC "Rosgeolekspertiza"
nmirkerimova@rgexp.ru, narminmir@gmail.com
111397, Moscow, Russian Federation, Bratskaya St., 21, build. 1.

Review: *This article contains an analysis of the legislation of the countries of North America (on the example of the United States and Canada), regulating relations on exploration and development of unconventional hydrocarbons, including shale oil, low-permeability oil and gas reservoirs, tar sands. Based on the analysis of normative legal acts and the latest data for norm-setting activities in the United States and Canada, both at the federal level and at the level of the constituent entities of the Russian Federation, the author analyzes trends in legislation in the field of subsoil use management on the development of unconventional hydrocarbons. It is concluded that the regulation of relations for developing non-conventional hydrocarbons in North America (United States and Canada) is aimed at maintaining the existing level of production. As a result of the work the author provides some recommendations on implementation of the legal regulation of unconventional hydrocarbons by Russia.*

Keywords: *unconventional hydrocarbons, slate oil, developing unconventional hydrocarbons, hard-to-recover reserves of hydrocarbons, minerals, subsoil use, minerals.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Gosudarstvennyj doklad Minprirody Rossii «O sostojanii i ispol'zovanii mineral'no-syr'evykh resursov v Rossijskoj Federacii v 2013 g.». URL: <https://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/914/Report2014.pdf>.