

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Российский государственный университет нефти и газа  
(национальный исследовательский университет) имени И.М. Губкина»

*На правах рукописи*

**Муштакова Екатерина Сергеевна**

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В  
АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.06 – Земельное право; природоресурсное право;  
экологическое право; аграрное право

**Диссертация**

на соискание ученой степени кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**  
кандидат юридических наук  
**Сидоров Иван Николаевич**

Москва – 2017

## Оглавление

|   |     |
|---|-----|
| <b>Введение</b> .....   | 3   |
| <b>Глава 1. Теоретико-правовые основы и регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств</b> ..... | 13  |
| 1.1. Историческое развитие правового регулирования отношений по освоению арктического дна.....  | 13  |
| 1.2. Регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств.....   | 33  |
| <b>Глава 2. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации</b> .....   | 47  |
| 2.1. Законодательство, регулирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации.....   | 47  |
| 2.2. Правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации и его эколого-правовые предпосылки.....                                      | 62  |
| <b>Глава 3. Совершенствование правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации</b> .....                                  | 106 |
| 3.1. Правовое регулирование недропользования на участках недр Арктической зоны Российской Федерации.....  | 106 |
| 3.2. Правовое регулирование недропользования на трансграничных участках недр.....   | 158 |
| <b>Заключение</b> .....   | 187 |
| <b>Библиография</b> .....   | 193 |

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Правовым проблемам осуществления хозяйственной деятельности в Арктике<sup>1</sup> в последнее десятилетие уделяется большое внимание. В данном регионе обнаружены крупные месторождения различных видов полезных ископаемых, что в контексте постепенного истощения минеральных ресурсов на разрабатываемых в настоящее время объектах, приобретает большое социально-экономическое, а также экологическое значение.

Арктический регион, с одной стороны, характеризует биоразнообразие и высокая обеспеченность минерально-сырьевыми ресурсами, а, с другой стороны, – крайне уязвимая, слабо восстанавливаемая флора и фауна. «Большая часть биомассы в Арктике обитает в океане, из-за чего проблема разливов нефти вызывает повышенное беспокойство, и особенная острота этой проблемы заключается в том, что нефть, ввиду своих физико-химических свойств, оказывает разрушающее воздействие, диспергируется очень медленно в холодной воде»<sup>2</sup>. В связи с этим при принятии решений, связанных с вовлечением месторождений полезных ископаемых в промышленное освоение, необходимо учитывать особенности региона и требовать от пользователей недр применения наилучших доступных технологий, оказывающих минимальное влияние на окружающую среду.

Помимо указанных выше особенностей, геополитическое положение, а также международно-правовые требования, влияющие на формирование национального законодательства, предопределяют значительный научный интерес к исследованию правовых проблем Арктики.

---

<sup>1</sup> В данном диссертационном исследовании понятия «Арктика», «Арктический регион», «Арктическая зона» имеют одинаковый смысл. Изученные по арктической тематике работы позволяют сделать вывод о том, что, как правило, учёные не разделяют указанные понятия. Единственное, можно отметить, что понятие «Арктика» более применимо в международном контексте, а «Арктическая зона», «Арктический регион» - в отношении Российской Федерации.

<sup>2</sup> Byers M. International Law and the Arctic. - United States of America by Cambridge University Press, New York, 2013. P. 171.

Уязвимость арктической природы и наличие в регионе больших запасов полезных ископаемых тесно взаимосвязаны, и именно эта связь порождает серьёзные проблемы, и, как следствие, – необходимость их решения, посредством правовых инструментов.

Совершенствование технологий добычи полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, позволяет приарктическим государствам строить планы по добыче углеводородов на своих континентальных шельфах, что создаёт новые угрозы для арктической природной среды.

В настоящее время реализуется ряд проектов по добыче нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации в Арктике.

Таким образом, в условиях активного экономического освоения Арктического региона, для минимизации негативного антропогенного воздействия на его окружающую среду, необходимо оценить состояние законодательства, выявить недостатки и сформулировать соответствующие действенные правовые механизмы защиты окружающей среды. Представляется, что только качественное правовое регулирование позволит защитить окружающую среду от негативных последствий хозяйственной деятельности.

**Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является изучение правового регулирования недропользования в Арктике на предмет выявления его соответствия специальным эколого-правовым требованиям, в которых нуждается уязвимая арктическая природная среда.

Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:

– проанализировать международное, национальное законодательство приарктических государств (США, Норвегия, Дания, Канада), отечественное законодательство, регламентирующее недропользование в Арктике, в Арктической зоне Российской Федерации соответственно, – с точки зрения защиты арктической окружающей среды от негативных последствий данной деятельности на предмет существования актов, учитывающих уязвимость

арктической природы, содержащих соответствующие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием;

– дать общую характеристику правового режима существующих в государстве категорий участков недр, выявить – какие участки недр входят в Арктическую зону Российской Федерации, определить понятие «участки недр Арктической зоны Российской Федерации»;

– проанализировать особенности предоставления в пользование и особенности самого пользования участками недр федерального значения, особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом и участков недр местного значения для целей разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, применительно к Арктическому региону Российской Федерации;

– исследовать правовое регулирование досрочного прекращения права пользования недрами – как один из инструментов охраны окружающей среды Арктики;

– проанализировать правовой режим федерального фонда резервных участков недр применительно к Арктическому региону Российской Федерации;

– проанализировать понятие «трансграничное месторождение полезных ископаемых» – с точки зрения его правового закрепления в российском законодательстве, с точки зрения его научного обоснования среди российских и зарубежных исследователей; рассмотреть практику разных стран по реализации заключения и исполнения соглашений по трансграничным месторождениям, выявить характерные черты, принципы, лежащие в основе содержания таких соглашений;

– сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.

**Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения по использованию ресурсов недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе Российской Федерации.

**Предмет** диссертационного исследования составляют нормы, регулирующие общественные отношения по геологическому изучению, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе Российской Федерации; материалы правоприменительной практики; а также подходы и выводы, сформулированные отечественными и зарубежными учёными, касающиеся использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и её компонентов в рассматриваемой сфере.

**Степень научной разработанности проблемы.** В российской науке уделяется достаточное внимание как проблемам правового регулирования пользования недрами, так и правовым проблемам Арктики.

На современном этапе, правовым вопросам, которые могут возникать при пользовании недрами, посвящаются труды учёных, защищаются диссертации. Среди них необходимо отметить В.Б. Агафонова, Р.В. Агеева, А.В. Архипова, Д.В. Василевскую, С.В. Гудкова, М.В. Дудикова, Б.Д. Клюкина, В.С. Комиссаренко, В.А. Кузнецовой, Е.Ю. Мазкова, Я.В. Манина, В.Д. Мельгунова, Д.Л. Никишина, С.В. Паламаря, С.А. Патина, А.И. Перчика, О.С. Свиридовой, И.Н. Сидорова, Р.Р. Ямалетдинова.

Правовым проблемам Арктики также посвящен ряд научных работ, основное внимание в которых уделяется, прежде всего, вопросам раздела арктических пространств между государствами, вопросам международного права, но не отношениям пользования недрами. Среди авторов таких работ следует отметить Ю.Г. Барсегова, И.Н. Барцица, М.Е. Волосова, А.Н. Вылегжанина, Г.А. Глазунова, Ю.Н. Малеева, И.Н. Михину, П.Г. Паламарчука, Л.М. Повала, П.В. Саваськова.

Таким образом, в отечественной правовой науке обширный ряд трудов посвящен, как вопросам недропользования в России, так и отдельно – правовым проблемам Арктики, преимущественно в международном аспекте. Представляется, что сравнительно небольшое на сегодняшний день количество научных исследований в отношении вопросов недропользования в Арктике, в Арктическом регионе Российской Федерации в частности, обусловлено

естественными причинами, – ввиду того, что данная часть Земли из-за суровых климатических условий долгое время была недоступной для изучения и освоения. Тем не менее, следует отметить диссертации Д.Р. Коваленко «Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии» (2010 г.), М.Ш. Тельхиговой «Правовое регулирование недропользования на северных территориях Российской Федерации» (2015 г.), в которых рассматриваются вопросы недропользования на северных территориях, акваториях. Однако, настоящая диссертация посвящается правовому режиму недропользования непосредственно в Арктической зоне РФ, с учётом её природно-климатических особенностей.

Необходимо также отметить труды учёных: С.А. Боголюбова «Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере», И.А. Игнатъевой «Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения», А.А. Соловьянова «О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации», М.О. Филиппенковой «Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе», Н.И. Хлуденевой «Правовая охрана окружающей среды Арктики» и др., которые посвящаются непосредственно экологическим аспектам при освоении и разработке арктических ресурсов, особенностям эффективного развития Арктического региона.

**Эмпирическая база.** Выводы диссертации опираются на материалы научной и периодической печати, имеющей отношение к теме исследования, доклады и статистические данные, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти, международных организаций в сети Интернет.

**Методологическая основа** диссертационного исследования базируется на целевом и историческом подходах к проблеме исследования; на системном, историко-правовом, сравнительно-правовом, логико-юридическом анализе нормативных правовых актов, связанных с предметом диссертационного

исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации основываются на диалектическом методе познания, который включает принципы объективности, полноты, всесторонности и взаимосвязи исследуемых процессов.

Применение данных методов способствовало проведению исследования рассматриваемых вопросов в их взаимосвязи, сопоставлению норм права, обобщению фактов, определению тенденций правового регулирования исследуемых отношений, формулированию обоснованных выводов по теме настоящей диссертации.

**Теоретическую основу диссертации** составили научные труды отечественных и зарубежных учёных в различных отраслях права. Эколого-правовая научная составляющая настоящего исследования представлена трудами В.Б. Агафонова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, И.А. Игнатъевой, Н.В. Кичигина, О.С. Колбасова, Ю.В. Купряшкина, М.В. Пономарёва, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, А.С. Тимошенко, Т.Я. Хабриевой, Н.И. Хлуденевой и других. Основу диссертации составили также работы учёных, освещающих проблематику правового регулирования отношений недропользования: В.Б. Агафонова, Д.В. Василевской, С.В. Гудкова, М.В. Дудикова, В.Н. Кокина, В.С. Комиссаренко, Е.Ю. Мазкова, Я.В. Манина, С.Ю. Мареевой, В.Д. Мельгунова, Д.Л. Никишина, А.И. Перчика, О.С. Садовской, О.С. Свиридовой, И.Н. Сидорова, С.А. Сосны и других. В целях проведения комплексного, всестороннего исследования, а также ввиду специфики геополитического положения Арктики, автор изучил работы известных представителей науки международного права: М.Е. Волосова, А.Н. Вылегжанина, В.Н. Дурденевского, Б.М. Клименко, А.А. Ковалева, Ф.И. Кожевникова, А.Л. Колодкина, М.Н. Копылова, Е.А. Коровина, В.Н. Кулебякина, В.Л. Лахтина, В.И. Лисовского и других.

Большое значение для настоящего исследования имело также изучение работ зарубежных учёных, таких, как: С. Альберто, Я. Броунли, Ю.Х. Джавад, А.К. Жудро, Д.Б. Кето, Г. Смедаль, Р. Чарльз, Р. Штайнберг и др.

**Научная новизна** диссертационного исследования выражается в том, что данная диссертация представляет собой комплексное исследование правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации, обоснование его совершенствования с учетом природных особенностей этого региона, в условиях активного экономического освоения ресурсов арктических недр, с целью минимизации негативного антропогенного воздействия на окружающую среду.

Научная новизна диссертации отражена в сформулированных и обоснованных теоретических положениях и практических выводах и предложениях, которые выносятся на защиту.

#### **Положения, выносимые на защиту.**

1. Освоение больших запасов нефти и газа в арктических районах обусловили первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации. Анализ российского законодательства показывает, что слабый учёт географических, природно-климатических, иных уникальных особенностей Арктики препятствует формированию эффективного правового режима охраны уязвимых арктических экосистем. Не определены специальные эколого-правовые требования при проведении работ, связанных с использованием недрами в Арктической зоне РФ (геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых).

Недропользование в Арктической зоне РФ должно представлять собой выполнение пользователями недр работ, соответствующих лицензии и соблюдение ими специальных эколого-правовых требований.

Указанные требования должны выражаться в строгой регламентации охраны окружающей среды, учитывать особенности рационального использования арктических участков недр (место расположения объекта недропользования), а также минимизацию вредного влияния деятельности,

связанной с использованием недрами, на традиционный образ жизни и здоровье коренных народов Севера, проживающих в зоне влияния работ.

2. В целях создания для арктических участков недр особого правового режима, ввиду высокой уязвимости арктических экосистем к антропогенному воздействию, предлагается определить участки недр Арктической зоны Российской Федерации, как используемые и неиспользуемые части недр, расположенные в пределах сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации<sup>3</sup> и в прилегающих к ней пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

3. Анализ законодательства о недрах показал, что все эколого-правовые требования, направленные на минимизацию влияния работ, связанных с использованием недрами, на экосистему, подлежат включению в условия пользования недрами. Ввиду разнообразия и уникальности арктической природы, невозможно предложить единые меры её охраны. Представляется, что в условиях пользования недрами для каждого конкретного участка должна быть разработана своя программа охранных мер.

Таким образом, имея в виду уязвимость природной среды Арктической зоны РФ и длительные сроки её восстановления, при определении условий пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктической зоне РФ в отношении участков недр федерального значения, участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения, представляется необходимым законодательно закрепить специальные требования к охране арктических участков недр, которые должны будут включаться в лицензию: 1) разработка недропользователем программы мер по охране арктических участков недр, которая должна соответствовать техническим проектам и иной проектной документации на выполнение работ,

---

<sup>3</sup> Данная территория определена Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.

связанных с использованием недрами; её согласование и утверждение федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченным природоохранным органом; 2) предоставление ежегодного отчёта о мероприятиях по её выполнению.

4. Рассматривая вопросы формирования федерального фонда резервных участков недр в целях обеспечения интересов будущих поколений граждан Российской Федерации в минеральном сырье, предлагается закрепить возможность отнесения к резервному фонду участков недр, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации. Указанное предложение обосновывается наличием в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье, необходимостью широкого, повсеместного применения эколого-сберегающих технологий.

5. С учётом особенностей географического положения Арктики, необходимости осуществления комплексного и рационального недропользования при межгосударственном сотрудничестве приарктических государств, в отношении изучения и освоения трансграничных участков недр в российском законодательстве о недрах необходимо установить обязанность разработки трансграничного месторождения по единому техническому проекту; соблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, предложенных в настоящем диссертационном исследовании.

6. Анализируя вопрос о досрочном прекращении права пользования недрами, в Законе РФ «О недрах» предлагается установить возможность досрочного прекращения права пользования недрами за несоблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, предложенных диссертантом.

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Предложения, сформулированные в работе, могут служить материалом для дальнейших научных исследований правовых проблем в области недропользования. Выдвинутые рекомендации и выводы могут быть

использованы органами государственной власти для разработки и совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности. Содержащиеся в работе положения могут быть использованы при преподавании в высших учебных заведениях таких дисциплин, как горное право, природоресурсное право, экологическое право.

**Апробация диссертационной работы.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в ряде публикаций, доложены на различных научных конференциях, таких как: II Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (г. Санкт-Петербург, 2014), VI Международная научно-техническая конференция «Освоение ресурсов нефти и газа российского шельфа: Арктика и Дальний Восток» (ROOGD-2016) (г. Москва, 2016).

Материалы диссертационного исследования используются также при чтении лекций, проведении семинарских занятий по курсам горного, экологического права в Российском государственном университете нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографии.

# **Глава 1. Теоретико-правовые основы и регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств**

## **1.1. Правовые понятия и историческое развитие правового регулирования недропользования в Арктике**

В XXI в. Арктика становится объектом пристального внимания и всестороннего изучения со стороны международного сообщества. По различным оценкам в регионе сосредоточены значительные запасы полезных ископаемых – около 25% мировых запасов нефти и газа, богатые запасы алмазов, золота, полиметаллических руд, платины, которые в перспективе могут стать ресурсной базой мировой экономики. Согласно опубликованным прогнозам здесь находятся: 90 млрд баррелей нефти; 47,3 трлн куб. м газа; 44 млрд баррелей газового конденсата. Самые богатые залежи арктической нефти приходятся на шельф Аляски, а газа и газового конденсата – на шельф Карского и Баренцева морей<sup>4</sup>. При этом Арктика остаётся одним из регионов, наименее вовлечённых в хозяйственную деятельность<sup>5</sup>. Говоря о Российской Федерации, отмечается, что перспективных месторождений в государстве много, но особенно значительный потенциал располагается на Арктическом шельфе, где только запасы нефти по подсчётам ряда экспертов составляют более 110 миллиардов тонн (это, в первую очередь, Южно-Приобское месторождение,

---

<sup>4</sup> Коньшев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / Под ред. канд. геол.-минер.наук Прокофьева И.В., зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2011. С. 21.

<sup>5</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы]

нефтегазовое месторождение имени Перельмана-Иванова в Восточно-Сибирском море, природные запасы на Чукотке). По оценкам экспертов, арктическое побережье и континентальный шельф Северного Ледовитого океана содержат крупные месторождения кластеров гидрата метана нефти, природного газа (до 25% мировых запасов) и большие объёмы других видов ценного минерального сырья<sup>6</sup>.

Рациональное использование арктических богатств и сохранение благоприятной окружающей среды относятся к стратегическим приоритетам России. Реализация территориального и ресурсного потенциала России как самого крупного арктического государства современного мира зависит от многих факторов (экономического, политического, географического, исторического и др.)<sup>7</sup>. Особая роль в этом отводится правовым регуляторам, способным задать требуемое направление в обеспечении благоприятного развития общественных отношений, в указанной области стратегических государственных приоритетов.

Касательно закреплённости правового определения понятия «Арктика»: в международно-правовой доктрине на сегодняшний день отсутствуют международные соглашения, закрепляющие единое общепризнанное определение понятия «Арктика».

Обычно под Арктикой подразумевается северная полярная область, которая прилегает к северному полюсу и ограничена Северным полярным кругом (66 градусов 33мин. с. ш.)<sup>8</sup>, включающая сухопутные, морские, воздушные пространства над ними. Приарктическими являются территории пяти государств: Российская Федерация, Соединённые Штаты Америки, Канада, Дания, Норвегия.

---

<sup>6</sup> Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктика и право в вопросах и ответах. Научно-практическое пособие. – М., «ДиЭмЭйДжи принт», 2014. – 316 с.

<sup>7</sup> Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – 280 с.

<sup>8</sup> Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 27-39.

Сухопутные пространства входят в состав территории государства, то есть находятся под его суверенитетом. В этой связи те или иные споры в отношении правового режима сухопутных территорий Арктики не возникают. П.В. Саваськов по этому поводу отмечает, что правовые проблемы принадлежности сухопутных территорий почти полностью решены, и споры между государствами могут возникать относительно незначительных территорий (небольших островов).

«В этом физико-географическом регионе суша, скованная вечной мерзлотой, находится в поясе тундры или покрыта ледовым покровом. В краткий летний период морские акватории покрыты дрейфующим льдом, опасным для судоходства»<sup>9</sup>.

Арктическая зона включает в себя почти полностью Северный Ледовитый океан (с архипелагами и островами), окраины таких материков, как Северная Америка и Евразия, а также прилегающие наиболее северные части Атлантического и Тихого океанов. Для Северного Ледовитого океана характерна широкая полоса континентального шельфа, которая сопрягается с архипелагами островов и крупными островами, как, например, Шпицберген. «Они представляют собой сосредоточение ледников, снежников-пресных водных объектов. «Ледниковое ожерелье» Арктики может быть в перспективе успешно востребовано водным хозяйством»<sup>10</sup>.

Южные границы зоны тундры и Арктики совпадают. При этом данная линия не является прямой (она предполагает выступы, изгибы, зигзаги). Как правило, с расчётом на климатические температурные показатели площадь Арктики насчитывает 27 млн кв. км.

Если ограничивать Арктическую зону России юга Северным полярным кругом (66 градусов 33 мин. с. ш.), то её площадь составит 21 млн кв. км<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктика и право в вопросах и ответах. Научно-практическое пособие. – М., «ДиЭмЭйДжи принт», 2014. – С. 5-6.

<sup>10</sup> Там же

<sup>11</sup> Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статут, 2007, С. 257-258.

Авторами издания «Арктическое право: концепция развития» отмечается, что сохраняется неопределённость, незавершённость международно-правового режима Арктики: «не преодолены коллизии между правовыми позициями арктических государств, существуют разные правовые режимы территорий и пространств<sup>12</sup> и т.д. ...Арктика как обобщённое наименование северного полярного региона Земли используется в литературе, в том числе международно-правовой, исключительно как физико-географическое понятие, в отличие, например, от Антарктики или Баренцева региона<sup>13</sup>, которые чётко определены в текстах соответствующих международно-правовых документов. Таким образом, первая и важнейшая с точки зрения юридической техники международно-правовая проблема – это необходимость выработки нормативной дефиниции Арктики, что позволит разграничить зону ответственности арктических государств от иных пространств Земного шара. Кроме того, пространственная определённость чрезвычайно важна и с позиций установления границ соответствующих правовых режимов данного региона...»<sup>14</sup>. Диссертант согласен с данным мнением, это необходимо и для уточнения международно-правового режима Арктики. Не определяя физических границ объекта, нельзя говорить о его правовом режиме.

В отношении урегулированности правового понятия Арктической зоны в отечественном законодательстве важно отметить: в Российской Федерации неоднократно предпринимались попытки принятия специального национального «арктического» нормативно-правового регулирования, в котором в том числе, предполагалось определение правового понятия

---

<sup>12</sup> Государственная территория, территории со смешанным правовым режимом и др.

<sup>13</sup> Если в декларации о сотрудничестве в Баренцевом/Евроарктическом регионе 1993 г., на основе которой был учреждён Баренцев/Евроарктический совет, также не содержалось четкого нормативного определения данного субрегиона, то в ст. 1 Соглашения между правительствами государств-членов Баренцева/Евроарктического региона о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации 2008 г. в качестве Баренцева/Евроарктического региона указывается географический регион, включающий точно обозначенные политико-административные образования (губернии, области, республики, провинции) государств-членов.

<sup>14</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

Арктической зоны страны. Законопроект «Об Арктической зоне Российской Федерации» претерпел не одну редакцию. Однако, на одном из этапов законотворческий процесс останавливался, и достаточно продолжительное время данная зона оставалась законодательно не определённой. Ситуация частично изменилась в мае 2014 г., когда Президент Российской Федерации подписал Указ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» (далее – Указ № 296). При этом важно подчеркнуть, специальный Федеральный закон «Об Арктической зоне РФ» на сегодняшний день по-прежнему не принят. Но, вместе с тем, существуют «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу»<sup>15</sup>. В этом фундаментальном документе определены цели, задачи, основные меры реализации арктического направления государственной политики.

В этой связи, говоря о значении принятия данного Указа № 296 для государства, следует отметить, что длительное отсутствие в стране такого акта препятствовало разработке и осуществлению необходимых мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие Арктики как особого объекта государственного регулирования, затрудняло ведение единой государственной региональной политики вдоль всего российского побережья Северного Ледовитого океана<sup>16</sup>.

По мнению диссертанта, представляется необходимым подчеркнуть природу рассматриваемого документа. Важно заметить, что Указ № 296 носит достаточно конкретный характер, – имеется ввиду, что в нём по пунктам перечисляются названия областей, автономных округов, муниципальных образований и т.п., входящих в Арктическую зону Российской Федерации.

Так, несмотря на отмеченную значимость принятия данного документа, спустя некоторое время выяснилось, что не все районы, находящиеся за

---

<sup>15</sup> РГ. 2009. № 4877.

<sup>16</sup> Концепция проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». URL: <http://pandia.ru/text/77/313/35076.php> (дата обращения: 26.05.2012).

Полярным кругом, вошли в перечень сухопутных территорий Арктической зоны России, и существует необходимость пересмотреть методику отнесения территорий к Арктической зоне.

Так, на состоявшемся осенью 2015 г. совместном заседании президиума Совета по Арктике и Антарктике при Совете Федерации и Государственной комиссии по вопросам развития Арктики одним из самых волнующих вопросов стал вопрос обсуждения критериев отнесения тех или иных территорий к Арктической зоне РФ. На данном заседании высказывались мнения, предложения по возможным критериям, в итоге было принято решение подготовить предложения по уточнению южных границ Арктической зоны России для последующего внесения их на рассмотрение Президента РФ<sup>17</sup>. Так, к весне 2016 г. разработаны Предложения по критериям отнесения материковых, островных и скальных территорий к Арктической зоне Российской Федерации, состоящие, главным образом, из базовых и дополнительных критериев и, по мнению диссертанта, носящие более качественный, «объективный» характер – без перечисления конкретных территорий, как это сделано в Указе № 296.

На сегодняшний день не получила окончательного правового оформления северная граница Арктической зоны Российской Федерации, что отмечается также в Докладе Президиума Государственного Совета Российской Федерации «О приоритетных мерах экономического стимулирования дальнейшего развития Арктической зоны Российской Федерации»: «Важнейшей проблемой Арктической зоны России является чёткое определение её состава... уточнение северной морской границы»<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). В Совете Федерации обсудили вопрос включения в Арктическую зону 13 улусов Якутии. [Официальный сайт]. URL: <http://m.iltumen.ru/node.php?nid=17441> (дата обращения: 17.07.2016).

<sup>18</sup> Проект доклада Президиума Государственного Совета Российской Федерации «О приоритетных мерах экономического стимулирования дальнейшего развития Арктической зоны Российской Федерации». Министерство регионального развития РФ [Официальный сайт]. URL: <http://minregion.ru/Arctic/547/1558.html> (дата обращения: 26.01.2014).

Таким образом, следует констатировать существующий правовой пробел как на международном уровне – в отсутствии единого, общепризнанного определения понятия «Арктика», так и на национальном – в отсутствии правового закрепления северной границы Арктического региона России.

Рассматривая правовое развитие понятия «Арктика» исторически, необходимо осветить существующие два способа разграничения прав приарктических государств на арктические пространства и на дно Северного Ледовитого океана в частности: секторальный и конвенционный; таким образом определить, какими правовыми системами и в каком соотношении регламентируется правовой режим Арктики и, в частности, осуществляется правовое регулирование отношений недропользования; выяснить, обладает ли Российская Федерация как приарктическое государство особыми правами в регулировании отношений по охране арктической природной среды.

Традиционно приоритетное внимание изучению правовых аспектов Арктики уделяется в науке международного права, в частности, в 1928 году была издана работа В.Л. Лахтина «Права на серверные полярные пространства». В советский период к данной тематике обращались такие известные учёные, как Е.Б. Пашуканис, В.Н. Дурденевский, М.И. Лазарев и др.<sup>19</sup> Г.М. Гуслицер в работе «Международно-правовой режим Арктики и

---

<sup>19</sup> Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928; Коровин Е.А. СССР и полярные земли. // Советское право, № 3, 1926; Сигрист С.В. Советское право в полярных пространствах. // Рабочий суд, № 13, 1928; Пашуканис Е.Б. Очерки по международному праву. М., 1935; Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей. // Вестник МГУ № 7, 1950; Жудро А.К., Джавад Ю.Х. Морское право. М., 1974; Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. М., 1982; Международное право. // Под ред. Тункина Г.И. М., 1994; Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. М., 1983; Тимченко Л.Д. Quo vadis, Arcticum? Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития (на англ. яз.), Харьков, 1996; Эфендиев О.Ф. Международно-правовой режим арктического пространства // Современное международное морское право. Под. ред. Лазарева М.И. М., 1974; Клименко Б.М. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под. ред. Блатовой Н.Т. М., 1987; А.Л.Колодкин, М.Е.Волосов. Основные особенности правового режима Арктики в современный период. В сб. научных трудов «Морское право и международное сотрудничество». // Под ред. А.Л.Колодкина. М., 1990; Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. // Международное морское право. Под. ред. Блищенко И.П. М., 1988; Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного морского права. М., 1983; Виноградов С.В. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Тункина Г.И. М., 1994; Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003; Малеев Ю.Н. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Колосова Ю.М., Кривчиковой Э.С. М., 2000 и др.

Антарктики»<sup>20</sup> показал, что секторальный принцип является обычной нормой международного права, поэтому правовой режим Арктики, основанный на секторальном принципе размежевания сфер действия суверенитетов полярных государств, отвечает интересам мира и безопасности в Арктике, а арктические моря (море Лаптевых, Карское, Восточно-Сибирское, Чукотское моря) являются морями особого заливного типа, типа исторических заливов, освоение которых – заслуга Советского государства. Работы Р.В. Деканозова<sup>21</sup> и М.Н. Копылова<sup>22</sup> также посвящены исследованию правовых режимов секторов Арктики, арктического партнёрства, Договора 1920 г. о мирном экономическом и научном использовании острова Шпицберген<sup>23</sup>, а также изучению правового статуса и деятельности Арктического совета.

Проблемами деятельности Северного совета занимался ещё один видный исследователь В.С. Котляр – автор первого в советской правовой литературе исследования «Северный Совет: структура и деятельность»<sup>24</sup>, которое посвящено деятельности региональной консультативной организации стран Северной Европы (Дании, Исландии, Норвегии, Швеции и Финляндии). В работе раскрываются вопросы истории создания Северного Совета, анализируются его международно-правовой статус, организационные формы работы и основные практические результаты деятельности.

Современная наука международного права также уделяет значительное внимание исследованию международно-правового режима Арктики. Исследуются проблемы международного сотрудничества в Арктике: общие вопросы международного права применительно к зоне Арктики<sup>25</sup>, правовой

---

<sup>20</sup> Гуслицер Г.М. Международно-правовой режим Арктики и Антарктики: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954.

<sup>21</sup> Деканозов Р.В. Договор 1920 г. о делимитации и нейтрализации Шпицбергена. – Баку, 1968. Деканозов Р.В. О правовой классификации морских пространств (постановка вопроса) / Советский ежегодник морского права. 1985. – М., 1986.

<sup>22</sup> Копылов М.Н., Якушева Е.А. К 10-летию Арктического совета // Экологическое право. 2006. № 3. С. 30.

<sup>23</sup> Вопросы современного международного права. Учёные записки ВЮЗИ. М., 1968. Вып. 16.

<sup>24</sup> Котляр В.С. Северный Совет: структура и деятельность. – М.: Изд-во "Межд. Отношения", 1973 г.

<sup>25</sup> Васильев А.В. Арктика: новый вектор развития // Арктика. Экология и экономика. 2011. № 1. С. 23. Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России. Приложение: Нуукская декларация // Арктические ведомости. 2012. № 1. С. 17 и др.

статус Шпицбергена<sup>26</sup>, вопросы международного морского права, международно-правовые аспекты недропользования и его влияние на защиту прав коренных народов Арктики<sup>27</sup>.

История показывает, что завладение арктическими пространствами осуществлялось посредством юридического оформления принадлежности приарктическим государствам части архипелагов, островов, земель с омывающими их водами. Над ними власть изначально осуществлялась только де-факто. То есть приарктическая страна издавала нормативные акты, которые регламентировали национальный статус, правовой режим возможных видов деятельности в границах определённой территории<sup>28</sup>.

Удаленное от цивилизации географическое расположение Арктики, её суровый климат, низкий уровень технического прогресса – все эти факторы способствовали тому, что длительное время данная область Земли оставалась недоступной для других стран, не являющихся приарктическими, отсутствовали претензии со стороны таких государств в отношении арктических пространств. По этим причинам длительное время Арктика «делилась» только между приарктическими государствами, в связи с чем, были сформированы так называемые «арктические сектора».

Однако, в 1982 г. была принята Конвенция ООН по морскому праву<sup>29</sup>, в которой чётко арктическая специфика не выделена, специальный порядок разграничения морских пространств для Арктики не определен (имеется в виду «конвенционный» подход разграничения арктических пространств).

---

<sup>26</sup> Фифе Р.Э. Предмет и цели договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4. С. 170-202. Сенников С.А. Правовой статус морского района архипелага Шпицберген с позиций России и Норвегии // Рыбное хозяйство. 2014. № 3. С. 5. и др.

<sup>27</sup> Вылегжанин А.Н. Недропользование: некоторые теоретические вопросы международного права // Московский журнал международного права. 2005. Декабрь (Специальный выпуск) С. 7-33. Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы недропользования : учеб. пособие для вузов / отв. ред. Вылегжанин А.Н.; авт. предисл. Торкунов А.В.; МГИМО(У) МИД России. – М.: НОРМА, 2007. Вылегжанин А.Н., Бабина А.В. Преференциальные права местных жителей Арктики: международно-правовые основания и законодательный опыт иностранных арктических государств // Московский журнал международного права. 2014. № 1. С. 62-81. и др.

<sup>28</sup> Повал Л.М. Международно-правовые проблемы раздела экономических пространств Арктики // Арктика и Север. 2011. № 3.

<sup>29</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. ( принята в г. Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.

В силу географического расположения Арктики и исторических причин приарктические страны традиционно исходили из наличия у них особых интересов и соответственно приоритетных прав при определении правового режима арктических пространств и их использовании – имеется виду «секторальный принцип» раздела таких пространств между приарктическими государствами.

В доктрине «полярный сектор Арктики» определяется, как пространства в границах линий, которые установлены и проведены от сухопутных северных границ приарктического государства к Северному полюсу<sup>30</sup>. То есть, это «способ, согласно которому каждому арктическому государству принадлежит сектор Северного Ледовитого океана в виде треугольника, вершинами которого является Северный географический полюс, западные и восточные границы побережья государства. Данный способ основывается исключительно на обычных нормах международного права»<sup>31</sup>.

Возникновение этого принципа связывают с действиями министерства обороны Канады, выпустившее в 1903 г. карту, в которой были нанесены линии сектора между меридианами 60° и 141° западной долготы, сходящиеся в Северном полюсе.

В 1925 г. в соответствии с дополненным королевским указом 1880 г. о северо-западных территориях Канаде были переданы все британские владения Северной Америки. Законами 1926 и 1938 гг. подтверждалось, что суверенитет Канады распространяется на земли и острова, которые расположены в арктическом секторе. При этом в указанных актах ничего не говорилось о притязаниях Канады на распространение её суверенитета в отношении арктических вод сектора.

То, что законодательные акты Канады распространялись только на земли и острова, подтверждается заявлением министра по делам Севера и

---

<sup>30</sup> Повал Л.М. Международно-правовые проблемы раздела экономических пространств Арктики // Арктика и Север. 2011. № 3. С.29.

<sup>31</sup> Всероссийская общественная организация «Русское географическое общество». Правовой режим Арктики. 2010. [Офиц. сайт]. URL: <http://www.rgo.ru/ru/2010/04/pravovoj-rezhim-arktiki> (дата обращения: 25.03.2012).

национальным ресурсам, которое было сделано 3 августа 1956 г. в парламенте. В его речи отмечалось, что «секторальный подход» ко льду никогда Канадой не применялся; подтверждалось, что канадский суверенитет распространяется на все острова Арктики. Отмечалось, что море, независимо от того, в каком состоянии оно находится: в естественном или замёрзшем, остаётся морем, и, таким образом, суверенитет Канады действует в отношении территориальных вод и земель<sup>32</sup>.

Следовательно, предполагалось, что территорией Канады являются все расположенные в секторе острова и земли.

В отношении России П.Г. Паламарчук<sup>33</sup> отмечает, что в указах царя и сената 1616 – 1620 гг., 1821 г. российское национальное законодательство в определённых областях Арктики регламентировало некоторые исключительные права государства, предоставляя подданным России права рыбной, китовой ловли, торговли.

4 сентября 1916 г. Россия впервые заявила прямо о своих неотъемлемых правах на сухопутные территории, находящиеся в Северном Ледовитом океане, воды которого омывают её северные берега. Данное заявление было сделано в ноте Министерства иностранных дел, которая была адресована правительствам дружественных и союзных по Антанте государств. Данный документ сообщал, что в состав российской территории включаются сухопутные образования, открытые в 1913 – 1914 гг. экспедицией Б.А. Вилькицкого, и в то же время подтверждалось, что России принадлежат открытые ранее острова.

В 1921 г. в декрете Совнаркома, посвящённом охране рыбных угодий в Северном Ледовитом океане,<sup>34</sup> прописывались исключительные права государства по эксплуатации промысловых зон Северного Ледовитого океана, которые примыкают к арктическим берегам РСФСР.

---

<sup>32</sup> Digest of international law. Prepared under the direction of M.M. Whiteman. Vol. 2. Washington, 1963. P. 1267-1268.

<sup>33</sup> Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // Международное право и международный правопорядок. - М., 1981. - С. 116-117.

<sup>34</sup> Декрет СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» // СПС КонсультантПлюс.

В 1924 г. ряду стран Наркоминдел СССР адресовал меморандум,<sup>35</sup> который констатировал, что иностранцы у северных берегов Сибири нарушили суверенные права СССР. Также подтверждалось, что нота правительства от 20 сентября 1916 г. о принадлежности государству заявленных территорий Арктики<sup>36</sup> действительна.

В Постановлении Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г.<sup>37</sup> (далее – Постановление ЦИК 1926 г.), посвящённому объявлению территориями Союза ССР сухопутных территорий, находящихся в Северном Ледовитом океане, учитывая законодательный опыт Канады, территорией государства провозглашались как все открытые, так и те, которые могут быть открыты в будущем острова и земли, которые на момент опубликования данного постановления не составляют признанной правительством государства территории каких-либо зарубежных стран, находящиеся в Северном Ледовитом океане к северу от берегов СССР до Северного полюса в границах между установленными меридианами.

Несмотря на то, что указанное выше постановление относится только к островам и землям, но не к акваториям (также, как и в случае с Канадой), тем не менее, в работах некоторых советских учёных: Е.А. Коровина, В.М. Клименко, В.Н. Кулебякина, В.Л. Лахтина, В.Н. Дурденевского – встречалось и более широкое толкование этого документа. В частности, есть утверждения, что Постановлением ЦИК 1926 г. суверенитет государства распространялся не только на земли и острова, но и воздушное пространство над ними,<sup>38</sup> а также на лёд и морские пространства Советской Арктики<sup>39</sup>. Так, Е.А. Коровин полагал, что под понятием «острова и земли» законодатель подразумевал также глыбы льда и воды, которые их омывают, так как в ином

---

<sup>35</sup> Меморандум НКВД от 4 ноября 1924 г. // «Сборник действующих договоров», вып. I-II, М. 1928. С. 361-362.

<sup>36</sup> Нота МВД России от 20 сентября 1916 г. // Правительственный вестник. 1916. № 212.

<sup>37</sup> Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» // СЗ СР. 1926. № 32. Ст. 203.

<sup>38</sup> Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928. С. 14-15.

<sup>39</sup> Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей (Антарктика и Арктика) // Вестник МГУ. - 1950. - № 7.

случае, прилегающий к государству полярный арктический сектор приходилось бы считать открытым морем, учитывая все вытекающие в этой связи последствия<sup>40</sup>.

Долгое время в российской науке преобладало мнение, что правовой режим пространств Арктики должен определяться исключительно приарктическими государствами, на основе «секторального принципа». Как правило, такая точка зрения обосновывается тем, что морским пространствам Арктики свойственны особые суровые условия, и по этой причине транспортные суда не могут плавать без соответствующей специальной ледокольной помощи, которую может организовать приарктическая страна<sup>41</sup>.

В.Н. Кулебякин, учитывая единогласные мнения многих правоведов – международников, отмечал присущие Северному Ледовитому океану особенности в плане правового регулирования, подчёркивая его специфичность по сравнению с иными океанами. Он считал, что основная отличительная особенность Северного Ледовитого океана выражается в том, что за исключением только некоторых зон, его пространства практически постоянно покрыты льдом. И совокупность экологических, географических, исторических, политических и иных аспектов позволяет прийти к выводу о том, что морские пространства Арктики нельзя рассматривать наравне со всеми остальными морскими пространствами<sup>42</sup>.

По мнению И.Н. Барцица, Северный Ледовитый океан может рассматриваться в качестве особого вида территории приарктических государств, разделивших его на арктические сектора, по причине того, что представляет собой в своей значительной части поверхность, покрытую льдом; а ледяные поверхности, острова и земли, которые располагаются в границах сектора какого – либо приарктического государства, являются территорией

---

<sup>40</sup> Коровин Е.А. Проблема воздушной оккупации в связи с правом на полярные пространства // Вопросы воздушного права. Вып.1. 1927. С. 110.

<sup>41</sup> См., например, Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М.: «Наука», 1974. С.186; Барсегов Ю.Г. Статус Арктики и права России // Арктика. Интересы России и международные условия их реализации. М.: «Наука», 2002. С. 27-28.

<sup>42</sup> Кулебякин А.Н. Правовой режим Арктики // Международное морское право. М., 1988. С. 139.

данного государства. В своём рассуждении ученый опирается на утверждение, согласно которому уже в первой половине XX в. в международном праве сложилась обычная норма, которая предусматривает разделение территорий Арктики на полярные секторы – от Северного полюса до побережий приарктических стран. Данная норма устанавливает, что сектор приарктической страны находится под её юрисдикцией, и, следовательно, суверенитет этой страны распространяется также и на расположенные в границах сектора острова и земли<sup>43</sup>.

Но были среди отечественных учёных и сторонники более узкой интерпретации указанного постановления: С. Сабанин, В. Лисовский, М. Яновский, О. Эфендиев, А. Жудро как часть государственной территории рассматривали только земли и острова Арктики<sup>44</sup>.

Если обратиться к мнению зарубежных учёных (Я. Броунли, Д. Смедаль), анализируя секторальный принцип, они считали, что сам по себе он не порождает правового титула<sup>45</sup>. При этом Д. Фаранд в отношении Северного Ледовитого океана в плане правового регулирования отмечал его специфичность по сравнению с другими океанами<sup>46</sup>.

Правового оформления теория «арктических секторов», тем не менее, не получила. И все те значимые факторы, присущие морским пространствам Арктики, о которых говорил В.Н. Кулебякин (политические, географические, экологические и т.д.) не признаются международной практикой, как основание для установления в арктических морских пространствах особого правового режима.

Необходимо подчеркнуть, что Россия также никогда не рассматривала акватории Арктики, которые располагаются за пределами действия

---

<sup>43</sup> Барциц И.Н. Российский арктический сектор: правовой статус // Обозреватель. 2000. № 12. С. 121-125.

<sup>44</sup> См., например, Жудро А.К. Международное морское право. В кн.: Междунар. право, М, 1974; Лисовский В.И. Международное право. М. 1969; Эфендиев О.Ф. Международно-правовой режим арктического пространства // Современное международное морское право. Под. ред. Лазарева М.И. М., 1974; Эфендиев О.Ф. Арктические воды // Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана./отв. ред. Лазарев М.И. Том 1. - М.: Наука. – 1974 и др.

<sup>45</sup> Smedal G. Acquisition of Sovereignty Over Polar Areas. Oslo: Jacob Dybwad, 1931.

<sup>46</sup> Pharand D. The Legal Status of Ice Shelves and Ice Islands in the Arctic. Les Cahiers de Droit. 1969. Vol. 10.

суверенитета, в качестве территории государства. Об этом свидетельствуют географические карты СССР, секторальная линия на которых отличалась от линии государственных границ<sup>47</sup>. И в правовой литературе стало также утверждаться мнение, что границы сектора нельзя рассматривать в качестве государственных границ<sup>48</sup>.

Таким образом, подход СССР, Канады к применению концепции «арктических секторов» одинаков: эти страны в границах своих секторов в качестве составных частей своих государственных территорий рассматривали только сухопутные территории.

«После окончания Второй мировой войны и создания ООН началось стремительное развитие международного права, что отразилось на международно-правовом регулировании Арктики. В послевоенное время формируются специализированные учреждения ООН, ряд из которых (ИМО, ИКАО, МОТ, ФАО и др.) разработали и приняли универсальные международно-правовые акты, применимые к деятельности в Арктике. В 1958 г. под эгидой ООН были подготовлены и приняты четыре Женевские конвенции по морскому праву<sup>49</sup>, которые закрепили международно-правовой режим территориального моря, континентального шельфа, открытого моря и установили принципы международного судоходства и рыболовства. Положения конвенций применялись в отношении арктических морей и Северного Ледовитого океана с учётом их особенностей.

В последующем проявилась тенденция к усложнению международно-правового режима Мирового океана, более детальной регламентации морской деятельности»<sup>50</sup>. В 1982 г. Организацией Объединённых Наций была принята

---

<sup>47</sup> См., например, Географический атлас. Главное управление геодезии и картографии МВД СССР. М. 1955 г. С. 100-102.

<sup>48</sup> См., например, Жудро А.К., Джавад Ю.Х. Морское право. М.: Транспорт, 1974. С. 150.

<sup>49</sup> Женевская конвенция о территориальном море и прилегающей зоне, Женевская конвенция об открытом море, Женевская конвенция о континентальном шельфе, Женевская конвенция о рыболовстве и охране живых ресурсов открытого моря.

<sup>50</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 152.

Конвенция по морскому праву<sup>51</sup>, которая установила всеобъемлющее международно-правовое регулирование Мирового океана и деятельности в нём.

Так, в последнее время в российской науке всё чаще встречаются мнения, что к пространствам Арктики должны применяться нормы Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.<sup>52</sup> (далее – Конвенция).

В соответствии с этим документом, в Мировом океане существуют следующие пространства: внутренние воды, территориальные воды, прилежащие воды, исключительная экономическая зона, континентальный шельф, а также открытое море и международный район морского дна.

Данной классификацией Конвенция не предусматривает установления особого режима для каких-либо областей Земли, которые, как Арктика, могут отличаться своими климатическими, экологическими и другими факторами. При этом, в определении международно-правового режима Арктики важно учитывать её особые экологические, географические условия. А.Н. Вылегжанин<sup>53</sup>, в этой связи, отмечает, что затруднено либо невозможно применение общего правового режима открытого моря или иных правовых режимов, которые предусматриваются Конвенцией ООН, в отношении Северного Ледовитого океана и его окраинных морей. В отличие от других океанов, воды Северного Ледовитого океана, кроме только нескольких зон, всегда или большую часть года покрыты льдами, что во многом исключает практическую возможность реализации предусмотренного Конвенцией ООН режима открытого моря, за исключением вод Центрально-Арктического района, освободившихся от многовекового льда и расположенных за пределами

---

<sup>51</sup> Вступила в силу в 1994 г., ратифицирована Российской Федерацией в 1997 г.

<sup>52</sup> См., например, Колодкин А.Л. Арктика // Международное право / Отв. ред. Кузнецов В.И., Тузмухамедов Б.Р. 2-е изд. М.: Норма, 2007. С.607-610; Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М.: «Научная книга», 2003. С. 217; Волосов М.Е. Международно-правовой статус и режим Арктики // Международное право. Изд. 5-е. / Отв. ред. Бежашев К.А. М.: Проспект, 2009. С. 571-582; Малеев Ю.Н. Правовой режим Арктики // Международное право / Отв. ред. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. М., 2000. С. 123-134; Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики. Автореферат диссертации на соискание уч.степени к.ю.н. М., 2003.

<sup>53</sup> См.: Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 32-33.

200-мильных пространств исключительных экономических зон пяти арктических прибрежных государств. Тем не менее, какие-либо возникающие правовые проблемы в Арктике будут решаться, учитывая классификацию морских пространств, предусмотренную Конвенцией. Это представляется справедливым ввиду того, что на III Конференции ООН по морскому праву ни одна приарктическая страна не выразила мнение о необходимости придания Арктике особого правового режима.

В Илулиссатской декларации приарктических стран 2008 г.<sup>54</sup> отмечается, что общим международным правом достаточно предусмотрены основные меры реагирования на возможные арктические вызовы, включая вопросы охраны окружающей среды, и, таким образом, отсутствует необходимость в придании Арктике специального правового режима. Следовательно, приарктические страны признали, что правовой режим Арктики определяется Конвенцией, иными международными обычными нормами.

Авторы справочника «Международное морское право» 1985 г.<sup>55</sup>, предназначенного для советских военно-морских офицеров, отмечают, что на III Конференции ООН по морскому праву были учтены специфические особенности Северного Ледовитого океана, и за приарктическими странами призналось право принятия специальных законов о сохранении морской среды от загрязнений, что также нашло отражение в ст. 234 Конвенции. Данная статья гласит, что приарктические страны имеют право издавать недискриминационные правила, законы по сокращению, предотвращению, охране от загрязнений с судов морской среды, в границах исключительной экономической зоны, в районах, покрытых льдами, когда особые суровые условия климата и наличие льдов, которые покрывают данные районы большую часть года, образуют повышенную опасность или препятствия для прохождения судов, а загрязнение морской среды предполагает нанесение

---

<sup>54</sup> См.: Иванов Д.В., Гликман О.В. Международное право: основные понятия. Схемы, таблицы, документы: Учеб. пособие. М., 2010. С. 93.

<sup>55</sup> Глазунов Г.А. Арктика и Антарктика // Международное морское право. Справочник / Под ред. Горшкова Г.С. М.: Военное издательство, 1985 г. С. 232.

существенного либо необратимого вреда экосистеме. На базе имеющихся наиболее достоверных данных науки, указанные правила и законы должным образом учитывают охрану морской среды и судоходство.

Следует отметить, сегодня законодательство приарктических стран соответствует положениям Конвенции<sup>56</sup>.

Следует обратить внимание, что на безусловном применении к Северному Ледовитому океану всех положений Конвенции ООН по морскому праву настаивают НАТО и Европейский Союз, что позволяет им использовать в Арктике режим открытого моря и свободно осваивать ресурсы морского дна за пределами пространств, на которые распространяются суверенные права арктических государств. Это стремление связано с прогнозными оценками, касающимися огромных запасов энергетических ресурсов (нефти и газа) на арктическом континентальном шельфе<sup>57</sup>. Свои права на северные территории заявляют даже те страны, которые никогда не участвовали в освоении Арктики. Великобритания, Германия, Испания, Индия, Япония и другие неарктические страны уже входят в Арктический совет (в статусе наблюдателей)<sup>58</sup>. Более того, учёными отмечается, что «в качестве тенденции последних лет следует указать на то, что арктическая тематика стала предметом правового регулирования и тех стран, которые к арктическим традиционно не относятся (не имеют своего сектора в Арктике). В частности, новой тенденцией в национально-правовом регулировании Арктики стало включение в этот процесс Великобритании, Белоруссии, Китая, других государств и Европейского Союза, претендующих на освоение арктических природных богатств как «общего наследия человечества». ...Однако, подобный правовой подход к «интернационализации» указанных районов Северного Ледовитого океана не учитывает правовые позиции и интересы России и других арктических

---

<sup>56</sup> с оговоркой в отношении США, которые до сих пор не ратифицировали данный документ.

<sup>57</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 152.

<sup>58</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

государств и не может обеспечить устойчивый международный правопорядок в Арктике<sup>59</sup>.

Резюмируя изложенное о существующих способах разграничения прав приарктических государств на арктические пространства и на дно Северного Ледовитого океана, можно заключить следующее: суть концепции «арктических секторов» заключается в том, что в рамках такого сектора под государственным суверенитетом находятся только земли и острова. Данная концепция не затрагивает режима морских и воздушных пространств в пределах сектора. Здесь действуют нормы международного морского, воздушного права. Более того, касательно сухопутных территорий – не оспаривалась правомерность установления СССР безраздельной власти над такими территориями арктического региона, прилежащими к их континентальной части<sup>60</sup>. (Естественно, что лежащие в пределах сектора сухопутные территории имеют собственные территориальные воды, континентальный шельф и т.д. Суверенитет государства распространяется также на их недра и покрывающее их воздушное пространство)<sup>61</sup>.

Основываясь на изложенном в настоящем параграфе, диссертант делает следующие выводы.

Правовой режим Арктики, ввиду её геополитического положения и, как следствие, – ввиду взаимовлияния и дополнения норм и принципов международного и национального регулирования, – сегодня определяется международными правовыми актами и национальным законодательством арктических государств. При этом, исторически основу правового режима Арктики составляла национальная правовая практика арктических стран, их национальное законодательство. Россия – государство с самым протяжённым побережьем в Северном Ледовитом океане. Её заслуги состоят, прежде всего, в

---

<sup>59</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

<sup>60</sup> Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 63.

<sup>61</sup> Королева Н.Д., Марков В.Ю., Ушаков А.П. Правовой режим судоходства в российской Арктике. М., 1995. С. 35.

открытии многих арктических территорий, их географическом, а также юридическом обозначении, начальном освоении. Потому развитие международного правового регулирования Арктики невозможно представить без национальных законодательств арктических стран, которые в определённой мере повлияли на его формирование. От «плотности» национально-правового регулирования Арктического пространства сегодня зависит стабильность поддержания суверенного правопорядка на территории, находящейся под юрисдикцией той или иной страны.

В то же время нельзя не учитывать того, что весомой частью правового режима Арктики является международный компонент. Российская Федерация – участница многих международных договоров об использовании, развитии и охране Арктической территории (акватории), двусторонних соглашений по Арктике. Определённое влияние имеют и Декларации, программные документы о развитии Арктической зоны, которые представляют собой акты мягкого права, формирующие принципы регулирования. При этом базис соотношения международного и национального компонента в правовом регулировании Арктики образует ч. 4 ст. 15 Конституции России<sup>62</sup>, закрепляющая общий порядок действия норм международного права в российской правовой системе<sup>63</sup>. В настоящее время в отношении международных договоров по Арктике действует классический имплементационный механизм введения международных правовых актов в национальную правовую систему, который подразумевает ратификацию актов, перенесение их текстов в действующие акты, внесение изменений в них, отсылки к международным договорам.

Историко-правовой анализ показал, что в преобладающих в Арктике морских пространствах действует общее международное право, в частности, – Конвенция ООН 1982 г.

---

<sup>62</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>63</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

Далее важно подчеркнуть, что в международном праве существует принцип эстоппель<sup>64</sup>. Следовательно, международное право в этом ключе предусматривает особое право приарктических государств, и России в частности, – по принятию законов по защите морской среды от загрязнений<sup>65</sup>.

Данное право автору видится разумным, необходимым, ввиду повышенной уязвимости арктических экосистем. Более того, из анализа статей Конвенции, можно заключить, что это не только право, но и обязанность приарктических государств: ст. 235 («Ответственность») возлагает на государства обязанность выполнять международные обязательства по охране морской среды.

Сегодня Россия является участницей многих международных, в том числе арктических соглашений, деклараций, с соответствующими обязательствами. И известно, что согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, наше государство должно соблюдать и применять международные нормы, принципы, – в издании природоохранных арктических законов в частности. Однако, пределы распространения этих международных норм и принципов до сегодняшнего дня сформулировать невозможно, так как до сих пор в международном праве отсутствует определение понятия «Арктика», с её географическими границами, координатами.

## **1.2. Регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств**

---

<sup>64</sup> Согласно данному принципу приарктические страны после признания Конвенции не могут претендовать на особые права применительно к арктическим пространствам, кроме регламентации охраны морской среды. См.: Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 27-39.

<sup>65</sup> что нашло отражение и в справочнике «Международное морское право» 1985 г., и в ст. 234 Конвенции, о чём указывалось выше.

Современные исследователи отмечают, что геополитическое противостояние ведущих мировых держав в XX в., научно-технический прогресс, необходимость увеличения ресурсной базы экономик, а также климатические изменения внесли существенные коррективы в освоение арктических территорий. Последние 20 лет арктическому региону уделяется пристальное внимание как сообществом циркумполярных стран<sup>66</sup>, так и ведущими экономическими державами мира. Отмечается, что Арктика в XXI в. потенциально может стать аналогом Средиземного моря античного Древнего мира, Балтийского моря Ганзейского периода, Атлантического океана эпохи Великих географических открытий<sup>67</sup>. И этот тезис, несмотря на некоторую утопичность, имеет вполне явные геополитические и экономические основания. «На современном этапе арктический регион является одним из наименее населённых мест на планете с относительно неразвитой транспортной, социальной и хозяйственной инфраструктурой. При этом он обладает значительным природно-ресурсным и транспортно-коммуникационным потенциалом, а также имеет важное геополитическое и военное значение. Данное обстоятельство может быть подтверждено современными тенденциями развития Арктики, среди которых необходимо выделить следующие: рост геополитического и военного значения Арктики для мирового сообщества; двухсторонние и многосторонние геополитические противоречия; усиление роли экологических и климатических изменений; разработка стратегий долгосрочного развития Арктики; активизация международного сотрудничества циркумполярных стран; ускорение научно-технического

---

<sup>66</sup> К циркумполярным относятся страны, регионы которых находятся на Севере за полярным кругом. В экономической науке циркумполярными странами признаны США, Канада, Дания, Исландия, Норвегия, Швеция, Финляндия, Россия. См.: Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>67</sup> Там же

прогресса и инновационной активности; рост экономической и хозяйственной активности в Арктике»<sup>68</sup>.

Так, для минимизации антропогенного воздействия на окружающую среду Арктики в условиях активного экономического её освоения, становится всё более важным развитие экологического законодательства приарктических стран, разработка единых подходов к правовой охране окружающей среды и стандартов в этой области<sup>69</sup>.

Представляется необходимым проанализировать международное и национальное законодательство приарктических государств (США, Норвегия, Дания, Канада. Россия будет отдельно рассмотрена в главе 2 настоящего диссертационного исследования), регламентирующее недропользование в Арктике с точки зрения защиты её окружающей среды от негативных последствий данной деятельности на предмет существования актов, учитывающих арктическую экологическую уязвимость, содержащих соответствующие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием.

В целях структурирования материала, в первую очередь будут рассмотрены источники международного права, а после – национальное законодательство приарктических государств.

Следует отметить, что «современный этап развития международно-правового регулирования Арктики связывают с созданием специализированных международных организаций, в том числе Арктического совета, образованного в 1996 г. для согласования позиций всех арктических государств и Совета Баренцева/Евроарктического региона, учреждённого в 1993 г. с целью урегулирования спорных вопросов в этой части Арктики»<sup>70</sup>. Непосредственно арктической проблематикой сегодня занимается шесть международных

---

<sup>68</sup> Там же.

<sup>69</sup> Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 / [Загорский А.В., Глубоков А.И., Хмелева Е.Н.]; [гл. ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2013. – С.45-46.

<sup>70</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

межгосударственных организаций и одна неправительственная межрегиональная. Помимо отмеченных, к ним относятся также: Конференция парламентариев Арктического региона, Северный совет, «Северное измерение» ЕС, Совет министров Северных стран, Северный форум. Опосредованно вопросам Арктики уделяют внимание такие организации, как ООН, НАТО, ЕС, Гринпис, Всемирный фонд дикой природы, а также ряд научных и общественных организаций.

«Арктический совет на современном этапе является наиболее авторитетной международной региональной структурой для международного сотрудничества арктических государств»<sup>71</sup>.

Так, в подписанной в 1996 г. представителями правительств восьми арктических государств Декларации об учреждении Арктического совета<sup>72</sup> заявлено о «стремлении к достижению благополучия жителями Арктического региона», к «устойчивому развитию» этого региона, о стремлении «к защите арктической природной среды, включая здоровье арктических экосистем, поддержание биологического разнообразия Арктического региона и сохранение и стабильное использование природных ресурсов».

В последние годы арктическими государствами обозначен приоритет регионального уровня сотрудничества в Северном Ледовитом океане, как наиболее эффективный подход, прежде всего, в целях сохранения особо уязвимой арктической окружающей среды<sup>73</sup>. Мысли учёных подтверждают это: масштабные экологические проблемы, если они не имеют глобального характера, наилучшим образом решаются путём регионального международно-

---

<sup>71</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>72</sup> Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 175.

<sup>73</sup> Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г. РСМД): рабочая тетрадь. / [Вылегжанин А.Н. (рук.) и др.]; [гл.ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. – 88 с. – ISBN 978-5-91891-214-0.

правового регулирования<sup>74</sup>. А.С. Тимошенко выделяет специфику регионального природоохранного сотрудничества, которая состоит в том, что «на его формирование влияют, помимо политических и географических факторов, ещё и факторы экологические». Определяющим, по мнению автора, является «совпадение экологических интересов группы государств, которые, в свою очередь, диктуются необходимостью охраны крупного природного комплекса или объекта (как правило, на уровне экосистемы)»<sup>75</sup>. Профессор О.С. Колбасов отмечает, что охрана природы в полярных регионах могла бы регулироваться действующими международно-правовыми актами универсального и регионального характера, распространяющими своё действие на Арктику и Антарктику, – нормами, касающимися предотвращения загрязнения моря, охраны рыбных запасов, морских млекопитающих<sup>76</sup>. «Однако, учитывая уникальную региональную специфику природоохранных, экономических и политических и других условий, тесную взаимосвязь природных комплексов моря и суши и особую хрупкость сложившихся здесь экологических систем, мировая практика пошла по пути специального дополнительного и в определённой мере самостоятельного правового регулирования отношений по исследованию, использованию и сохранению в благоприятном для людей состоянии всего комплекса природных объектов в рассматриваемых регионах»<sup>77</sup>.

Несмотря на очевидные и подтверждаемые мнениями учёных преимущества регионального правового режима Арктики, тем не менее, на сегодняшний день охрана её природы не основана на каком-либо едином международно-правовом акте. Данный тезис подтверждается

---

<sup>74</sup> Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды / отв.ред. Колбасов О.С. – М.: Наука. 1986. – С. 144-145.

<sup>75</sup> Указ. соч. С. 142-143.

<sup>76</sup> Филиппенкова М.О. Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе. // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г. РСМД): рабочая тетрадь. / [Вылегжанин А.Н. (рук.) и др.]; [гл.ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. – С. 75.

<sup>77</sup> Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М.: Международные отношения, 1982. – С. 174.

соответствующими мнениями научной среды: «...до настоящего времени отсутствует региональное соглашение, которое устанавливало бы общие международно-правовые рамки сотрудничества между арктическими государствами. Возможно, эту функцию со временем начнёт осуществлять Арктический совет, для чего потребуется заключение специального соглашения либо принятие обязательного учредительного договора (устава) указанной региональной международно-правовой организации, в которых могли бы быть закреплены соответствующие принципы арктического сотрудничества, отвечающие интересам России и других государств»<sup>78</sup>. Д.О. Сиваков в этой связи отмечает: «Богатая различными ресурсами, но чрезвычайно уязвимая Арктическая зона пока не защищена фундаментальным договором России, США, Канады, Дании, Норвегии, а также Исландии, Швеции, Финляндии»<sup>79</sup>. «...Арктическая зона не имеет специального международного правового режима, который устанавливался бы отдельной международной конвенцией либо юридически значимым соглашением. Пока приарктические государства (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия) да и всё международное сообщество не пошли по этому пути»<sup>80</sup>. При этом О.С. Колбасов отмечает, что «сложилась довольно обширная и разветвлённая правовая система, состоящая из взаимосвязанных международно-правовых и внутригосударственных законодательных норм, которая направлена на охрану природных комплексов Арктики»<sup>81</sup>.

Действительно, на международно-правовом уровне существует много соглашений, регламентирующих экологические отношения в Арктике. Но немалое количество таких соглашений содержит общие требования,

---

<sup>78</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

<sup>79</sup> Сиваков Д.О. Как усовершенствовать правовой режим российского сектора Арктики? // Экологическое право России: Сборник материалов научно – практических конференций: Учебное пособие для вузов. – М.: Форгрейфер, 2009, Вып. 6. – С. 391.

<sup>80</sup> Концепции развития российского законодательства / под ред. Хабриевой Т.Я., Тихомирова Ю.А. М., 2010. С. 460-461.

<sup>81</sup> Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. С. 180.

универсальные правовые механизмы, которые могут быть применимы для охраны арктической природы. Среди таковых: «Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г.»<sup>82</sup>, «Декларация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, 1972 г.»<sup>83</sup>, «Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г.»<sup>84</sup>, «Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г.»<sup>85</sup> и др.

Однако, необходимо отметить, что наряду с универсальными экологическими международными актами существуют также документы, которые посвящаются непосредственно защите окружающей среды Арктики. Восемь стран – членов Арктического совета (Россия, Исландия, США, Канада, Дания (остров Гренландия), Норвегия, Швеция, Финляндия) приняли следующие юридически значимые документы: Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (1996 г.)<sup>86</sup>, Икалуитскую декларацию министров государств – членов Арктического совета (1998 г.)<sup>87</sup>, Нуукскую декларацию министров государств-членов Арктического совета (2011 г.)<sup>88</sup>, другие международные документы, нацеленные, на региональное сотрудничество в регламентации природоохранных отношений в Арктике. Например, в Нуукской декларации об окружающей среде и развитии в Арктике 1993 г. говорится: «окружающая среда Арктики состоит из экосистем с уникальными особенностями и ресурсами, которые весьма медленно поддаются

---

<sup>82</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/dumping.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>83</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>84</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>85</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>86</sup> См.: Arctic Portal Library. URL: [http://library.arcticportal.org/1272/1/The\\_Inuvik\\_Declaration.pdf](http://library.arcticportal.org/1272/1/The_Inuvik_Declaration.pdf) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>87</sup> Арктический Совет [Официальный сайт]. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/86> (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>88</sup> Министерство иностранных дел Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c3257458004581fe!OpenDocument> (дата обращения: 22.10.2014).

восстановлению после воздействия на них человека, и поэтому нуждается в особых защитных мерах»<sup>89</sup>. В Илулиссатской декларации 2008 г. сказано о необходимости «обеспечить защиту и сохранение хрупкой окружающей среды в Северном Ледовитом океане»<sup>90</sup>.

Далее следует отметить международные документы, регламентирующие охрану окружающей среды, непосредственно при освоении месторождений углеводородов. Они направлены на снижение опасности загрязнения морских вод нефтью и нефтепродуктами:

- Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (англ. International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC))<sup>91</sup> – международная конвенция, посвященная способам предотвращения разливов нефти и сотрудничеству в борьбе с ними;

- Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (англ. International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties)<sup>92</sup> – международная конвенция, предусматривающая право прибрежных государств принимать в случае аварии судна в открытом море такие меры, которые могут оказаться необходимыми для предотвращения, уменьшения или устранения опасности загрязнения или угрозы загрязнения моря нефтью;

- Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (англ. International Convention on Civil Liability for Oil

---

<sup>89</sup> Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 160.

<sup>90</sup> Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. С. 206.

<sup>91</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/oil\\_pollution\\_preparedness.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oil_pollution_preparedness.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).

<sup>92</sup> Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/sea\\_pollution.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/sea_pollution.pdf) (дата обращения: 22.10.2014).

Pollution Damage (CLC)<sup>93</sup> – конвенция, предусматривающая гражданскую ответственность судовладельца за загрязнение и направленная на обеспечение надлежащей компенсации ущерба, причиненного загрязнением моря из танкеров, перевозящих нефть;

- Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (англ. International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage)<sup>94</sup> – международная конвенция, задачей которой является создание и функционирование фонда, обеспечивающего выплату компенсации ущерба от загрязнения моря в той мере, в какой защита, предоставляемая Международной конвенцией о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью, является недостаточной;

- Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (англ. International Convention on the Control of harmful Anti-Fouling Systems on Ships)<sup>95</sup> – конвенция устанавливает международный режим ответственности специально для целей компенсации ущерба от загрязнения вследствие утечки или слива бункерного топлива с судов.

Советский Союз и, впоследствии, Россия присоединялись к этим конвенциям.

Д.Р. Коваленко отмечает, что основные международно-правовые акты в области предотвращения загрязнения окружающей среды нефтью и возмещения причиненного ущерба при транспортировании нефти судами

---

<sup>93</sup> См.: Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (КГО/CLC) [рус., англ.] (Вместе со «Свидетельством о страховании или ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью») (Заклучена в г. Брюсселе 29.11.1969) из информационного банка «Международное право» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>94</sup> См.: Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (ФОНД/FUND) [рус., англ.] (Заклучена в г. Брюсселе 18.12.1971) из информационного банка «Международное право» // СПС КонсультантПлюс.

<sup>95</sup> См.: Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом» (Лондон, 23 марта 2001 г.) // СПС Гарант.

устанавливают достаточно эффективные требования и меры по предотвращению загрязнения окружающей среды<sup>96</sup>.

«В области реагирования на разливы нефти в Арктике имеется также ряд международных региональных документов. К ним относятся:

- Полевое руководство по борьбе с разливами нефти в Арктике («Руководство по ликвидации разливов нефти на морях, озерах и реках»);
- Арктическое руководство по оценке технологий очистки берегов;
- Карты арктических ресурсов, находящихся под угрозой загрязнения нефтью;
- Руководство по проведению морских работ по нефти и газу в Арктике.

Все эти руководства носят рекомендательный характер...»<sup>97</sup>.

Один из последних документов международного уровня особенно значим в рамках настоящего исследования, так как является актом, специально посвящённым охране окружающей среды Арктики от нефтяных загрязнений – Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике от 15 мая 2013 г.<sup>98</sup> (подписано восемью министрами иностранных дел Российской Федерации, Дании, Исландии, Канады, Норвегии, Соединённых Штатов Америки, Финляндской Республики, Швеции).

Из вышесказанного следует, что исторически образовалось многообразие различных международно-правовых инструментов регулирования экологических отношений в Арктике. Учёные при этом отмечают, что, ввиду действия универсальных, региональных и двусторонних международных договоров, а также ввиду применения международных обычаев, актов международных организаций (Северного совета, Арктического совета и др.), которые имеют характер «мягкого права», «как следствие, продолжает

---

<sup>96</sup> Коваленко Д.Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 202 с.

<sup>97</sup> Соловьянов А.А. О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. Экология и экономика. № 1, 2011. С. 99.

<sup>98</sup> Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (Кирун, 15 мая 2013 г.) // СПС Гарант

преобладать не только фрагментарный, но и ограниченный подход в международно-правовом регулировании статуса Арктики»<sup>99</sup>.

Далее следует обратиться к национальному законодательству приарктических стран. Для национально-правового регулирования приарктических государств характерно специальное законодательство, которое определяет географические координаты принадлежащих им полярных территорий, закрепляет приоритеты и правовые средства их освоения. Все указанные страны с различной степенью детализации, в различных формах отражают в своём правовом регулировании арктическую специфику. Так, политика ряда стран в Арктике определяется их программными документами: Северная стратегия Канады 2009 г.<sup>100</sup>, Стратегия Швеции в Арктике 2011 г.<sup>101</sup>, Стратегия Финляндии в Арктике 2010 г.<sup>102</sup>, Национальная стратегия для Арктического региона США 2013 г.<sup>103</sup>

В ряде государств существуют специальные законы по вопросам Арктики. Авторы издания «Российская Арктика: современная парадигма развития»<sup>104</sup> приводят следующие примеры: Торговый кодекс США<sup>105</sup> (разд. 15 СЗ США) содержит главу 67 об исследовании Арктики и о национальной политике в этой сфере. Так, в §4111 указанной главы под Арктикой понимается территория США и заграничная территория к северу от Полярного круга, а также территория США к северу и западу от границы, образованной реками Поркьюпайн, Юкон и Кускоквим; территория смежных морей, в том числе

<sup>99</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

<sup>100</sup> См.: «Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future», 2009. Правительство Канады [Официальный сайт] URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp> (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>101</sup> См.: «Sveriges strategi för den arktiska regionen». Regeringskansliet, Sveriges, 2011. Правительство Швеции [Официальный сайт] URL: <http://www.government.se/contentassets/400577d162e249a19188e543302880fd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2011-2013-ud11.041> (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>102</sup> См.: «Suomen Arktinen Strategia», 2010. Правительство Финляндии [Официальный сайт] URL: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf> (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>103</sup> См.: «National strategy for the Arctic region», Wash.: GPO, 2013. Белый Дом США [Официальный сайт] URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf) (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>104</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>105</sup> Uniform Commercial Code (Official Text with Comments) // Chomsky C.L., Kunz Ch.L., Rusch L.J., Schiltz E.R. Selected Commercial Statutes For Sales And Contracts Courses. 2006; Including Uniform Commercial Code (Official Text with Comments). Thomson / West, 2006.

Северного Ледовитого океана, моря Бофорта, Берингова пролива и Чукотского моря; включая цепь Алеутских островов. Также в США, в 1984 г. был принят Закон о проведении исследований и об определении политики в Арктике (Public law 101-609)<sup>106</sup>.

Определение правового режима арктических и иных территорий Аляски было проведено в соответствии с федеральными законами США: «Об урегулировании земельных споров на Аляске» 1971 г. (43 U.S.C. sec.1601)<sup>107</sup>, «О национальных заповедниках Аляски» 1977 г. (16 U.S.C. sec.3102)<sup>108</sup> и т.д.

В связи с обеспокоенностью возможными негативными последствиями загрязнения вод Арктики иностранными государствами, в Канаде, в 1985 г. был принят Закон «О предотвращении загрязнения арктических вод»<sup>109</sup>. Этим законом предусматривается особый правовой режим охраны арктических вод, под которыми понимаются внутренние воды, территориальное море и исключительная экономическая зона Канады, которые ограничены 60-ой параллелью северной широты, 141-ым меридианом западной долготы и внешними границами исключительной экономической зоны. В границах арктических вод Канады запрещается сброс отходов, приводящих к ухудшению качества вод Арктики.

Законодательство Норвегии уделяет внимание учету в правовом регулировании специфики, связанной с освоением архипелага Шпицберген

---

<sup>106</sup> Arctic Research and Policy Act (ARPA). Public law 98-373, Jul. 31, 1984; amend. Public law 101-609, Nov. 16, 1990; Presidential Decision Directive/NSC-26. June 9, 1994 [Электронный ресурс] // URL: [www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf](http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf); National Security Presidential Directive/NSPD-66, Homeland Security Presidential Directive/ HSPD- 25. January 9, 2009 [Электронный ресурс] // URL: [www.hsdl.org/?view&did=232474](http://www.hsdl.org/?view&did=232474); U.S. Navy Arctic Roadmap. October 2009 [Электронный ресурс] // URL: [www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf](http://www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf); The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030. February 2014 [Электронный ресурс] // URL: [www.navy.mil/docs/USN\\_arctic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf); National Strategy for the Arctic region [Электронный ресурс] // URL: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf); Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // [www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation\\_plan\\_for\\_the\\_national\\_strategy\\_for\\_the\\_arctic\\_region\\_-\\_fi.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi.pdf). (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>107</sup> An act to provide for the settlement of certain land claims of Alaska Natives, and for other purposes // Public Law 92-203, 92nd Congress, H.R. 10367. December 18, 1971. 29 p.

<sup>108</sup> Alaska National Interest Lands Conservation Act // Public Law 96-487, 96th Congress, H.R. 39. December 2, 1980. 185 p.

<sup>109</sup> Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C., 1985, c. A-12 // URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/> (дата обращения: 29.10.2014).

(Свальбард). Например, целями Закона об охране окружающей среды Шпицбергена (архипелага Свальбард) от 1 июля 2002 г.<sup>110</sup>, заявлены: поддержание и охрана сохранившейся окружающей природной среды архипелага Свальбард, в том числе участков первозданной природы, ландшафта, флоры, фауны и памятников культуры. Данным законом определены границы возможного поселения людей, ведения хозяйственной и научной деятельности, которая не оказывает негативного воздействия на окружающую природную среду. Также принят Закон об управлении в сфере биологического, геологического и ландшафтного разнообразия от 19 июня 2009 г. № 100 (Закон о многообразии природы)<sup>111</sup>. Целью этого закона является защита биологического, геологического и ландшафтного разнообразия и экологических процессов посредством сохранения и устойчивого использования биоразнообразия как основы для деятельности человека, культуры, здравоохранения и благосостояния, в настоящее время и в будущем, в том числе как основы для саамской культуры. Его действие распространяется как на сухопутную территорию страны, так и на речную систему, территориальные воды Норвегии и на острова Северного Ледовитого океана Свальбард и Ян-Майен.

С учётом изложенного, можно сделать следующие выводы касательно международных и национальных актов, регламентирующих экологические отношения в Арктике. Автору видится, что выбор приарктическими государствами регионального подхода в регулировании исследуемых отношений, является положительным, качественным, с точки зрения правовой защиты арктической природной среды. На международном уровне следует также отметить положительную тенденцию – в разработке и принятии специальных актов (деклараций, руководств, соглашений), которые посвящены

---

<sup>110</sup> Svalbard Environmental Protection Act. Act of 15 June 2001 № 79 Relating to the Protection of the Environment in Svalbard // URL: <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/svalbard-environmental-protection-act.html?id=173945> (дата обращения: 29.10.2014).

<sup>111</sup> Nature Diversity Act. Act of 19 June 2009 № 100 Relating to the Management of Biological, Geological and Landscape Diversity // URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=179529](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179529) (дата обращения: 29.10.2014).

непосредственно охране окружающей среды Арктики. В отношении национального законодательства важно подчеркнуть, что приарктические государства с различной степенью детализации, в различных формах отражают в своём правовом регулировании арктическую специфику. Очевидно, что ввиду интенсивно готовящихся и уже реализующихся проектов по добыче нефти и газа на континентальном арктическом шельфе, необходимость принятия таких актов возрастает, и будет расти с каждым днём.

Однако, необходимо констатировать, что, несмотря на то, что в мире среди арктических государств сложилось достаточно устойчивое мнение о преимуществах применения регионального подхода в регламентации экологических отношений в Арктике, тем не менее, на сегодняшний день этими странами ещё не разработан, не подписан единый, фундаментальный, международный договор об Арктике.

## Глава 2. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации

### 2.1. Законодательство, регулирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации

По мнению В.Д. Мельгунова, классификация видов права пользования недрами возможна по различным критериям: по срочному или бессрочному характеру, по территориальному признаку (например, с учётом различий правового регулирования: на территории России и её континентальном шельфе), по общим основаниям возникновения<sup>112</sup>, в современном представлении – классификация по основаниям возникновения права (на основании закона, на основании лицензии, на основании государственного контракта), по категориям участков недр и по видам пользования недрами.

Каждый из вышеуказанных критериев может иметь самостоятельное значение. Вместе с тем, представляется, что наиболее ценными для науки и практики применения норм современного законодательства являются два критерия: по категориям участков недр и по видам пользования недрами<sup>113</sup>.

Ст. 6 Закона Российской Федерации «О недрах»<sup>114</sup> (далее – Закон РФ «О недрах») предусматривает следующие виды пользования недрами:

1) региональное геологическое изучение, включающее региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и

---

<sup>112</sup> Подобная классификация была предложена Г.С. Башмаковым. См.: Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974. С. 45.

<sup>113</sup> Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. – Москва: Проспект, 2015. С. 281.

<sup>114</sup> РГ. 1992. № 2395.

другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

2) геологическое изучение, включающее поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, а также в случае разведки и добычи углеводородного сырья для размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд;

4) строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) образование особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

6) сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

При этом, недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

Право пользования недрами представляет собой предусмотренную законодательством о недрах возможность срочного или бессрочного использования для определенного вида и цели участка недр, расположенного на территории Российской Федерации или на территории, находящейся под ее юрисдикцией, предоставляемого в установленном порядке юридическим и

физическим лицам, отвечающим требованиям, предъявляемым к недропользователям<sup>115</sup>.

Право пользования недрами – это сложный институт, содержащий в себе более мелкие самостоятельные образования – субинституты<sup>116</sup>.

Право пользования недрами является институтом горного права и, по мнению И.Н. Сидорова, он содержит следующие субинституты (подинституты):

- « - право пользования недрами участками недр федерального значения;
- право пользования недрами для разработки полезных ископаемых (геологического изучения, разведки и добычи), включая право получить участок недр при открытии месторождения полезных ископаемых;
- право пользования недрами для поисков, оценки и добычи подземных вод, используемых для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения;
- право пользования недрами для захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах;
- право краткосрочного (сроком до 1 года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено;
- право пользования недрами для строительства нефте- и газохранилищ в пластах горных пород и их эксплуатации, размещения отходов производства и потребления, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья;
- право пользования недрами для образования особо охраняемых геологических объектов;

---

<sup>115</sup> См.: Мельгунов В.Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9. С. 49.

<sup>116</sup> См.: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. 2-е изд. М.: Юрист, 2005. 541 с.

- право пользования недрами для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;
- право пользования недрами для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Согласно приведенному перечню, субинституты пользования недрами можно классифицировать на две группы: первая – виды, связанные с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых; вторая – виды, связанные с использованием недр как пространственного базиса»<sup>117</sup>.

Обращается внимание, что в рамках настоящего диссертационного исследования рассматриваются только виды недропользования, связанные с извлечением полезных ископаемых<sup>118</sup>.

Представляется необходимым привести общую характеристику правового режима существующих в государстве категорий участков недр, выявить – какие участки недр входят в Арктическую зону Российской Федерации, дать определение понятию «участки недр Арктической зоны Российской Федерации».

Так, исследователи классифицируют участки недр по следующим основаниям:

- «по видам полезных ископаемых, содержащихся на участках недр (участки недр, которые содержат месторождения общераспространённых полезных ископаемых; участки недр, предоставляемые для добычи подземных вод; и другие участки недр);
- по территории, на которой они располагаются (участки недр, расположенные во внутренних морских водах, в территориальном море, на

---

<sup>117</sup> Сидоров И.Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. – Москва: Проспект, 2016. С. 12-13.

<sup>118</sup> Имеется ввиду: геологическое изучение недр, разведка и добыча полезных ископаемых.

континентальном шельфе Российской Федерации и участки недр, находящиеся на территориях субъектов Российской Федерации);

- по режиму предоставления и пользования (участки федерального резервного фонда недр; участки недр местного значения; участки недр федерального значения; и иные участки недр)»<sup>119</sup>.

Для целей настоящего исследования автором рассматривается классификация участков недр по последнему указанному основанию, поскольку в ней раскрываются особенности правового режима существующих категорий участков недр.

Закон РФ «О недрах» из указанных выше четырёх категорий участков недр выделяет только участки недр федерального значения, участки федерального резервного фонда недр, участки недр местного значения. Не называется прямо категория «иных» участков недр. В настоящем диссертационном исследовании данную категорию предлагается называть «участки недр с общим правовым режимом».

Предлагается привести общую характеристику правового режима существующих категорий участков недр, выявить – какие участки недр входят в Арктическую зону Российской Федерации.

I. Участки недр местного значения. Правовой режим участков недр местного значения имеет свои особенности. Для данной категории участков характерно предоставление их в пользование по решению органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования отношений недропользования, принятому в порядке, предусмотренном законодательством таких субъектов.

В данную категорию участков недр входят:

- участки недр, содержащие общераспространённые полезные ископаемые;

---

<sup>119</sup> Василевская Д.В., Лаевская Н.А., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. С. 22-23.

- участки недр, которые используются для строительства и эксплуатации подземных сооружений регионального и местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- участки недр, которые содержат подземные воды, используемые для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и их объем добычи составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Для того, чтобы отнести полезные ископаемые к категории «общераспространённых», уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с Министерством природных ресурсов и экологии РФ подготавливают, утверждают соответствующие региональные перечни общераспространённых полезных ископаемых<sup>120</sup>.

Для возникновения возможности предоставления в пользование участков недр, которые содержат общераспространённые полезные ископаемые, органы государственной власти субъектов РФ, согласовывая с территориальными органами Федерального агентства по недропользованию, формируют и утверждают перечни участков недр местного значения<sup>121</sup>.

II. «Участки недр с общим правовым режимом». Для данной категории участков недр характерно следующее.

Право пользования недрами возникает на основании либо решения федерального органа управления государственным фондом недр, либо решения комиссии, которая создаётся данным органом. Процедуры по принятию указанных решений регламентируются Законом РФ «О недрах»,

---

<sup>120</sup> См., например: Распоряжение Минприроды России и Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 12 ноября 2008 г. № 45-р/57 «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Карачаево-Черкесской Республике» // СПС Гарант; Распоряжение Минприроды России и Правительства Пермского края от 7 декабря 2009 г. № 71-р/И-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Пермскому краю» // СПС Гарант; Распоряжение Минприроды России и Правительства Санкт-Петербурга от 10 июня 2010 г. № 21-р/68-рп «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Санкт-Петербургу» // СПС Гарант и др.

<sup>121</sup> См. п. 5 Приказа Федерального агентства по недропользованию от 15 июня 2012 г. № 687 «Об утверждении Порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней» // РГ. 2012. № 177.

ведомственными нормативными актами. К данной категории относятся все участки недр, которые не входят в другие указанные ранее категории.

III. Резервные участки недр (образующие федеральный фонд резервных участков недр).

Исходя из ст. 2.2 Закона РФ «О недрах», для данной категории участков характерно следующее:

- содержание стратегических и дефицитных видов полезных ископаемых;
- нахождение в нераспределённом фонде недр.

Правительством Российской Федерации по представлению уполномоченного федерального органа исполнительной власти принимаются решения о включении объектов в федеральный фонд резервных участков недр и об исключении их из него.

Важно отметить, что правовые механизмы для формирования федерального фонда резервных участков недр Российской Федерации появились сравнительно недавно. Следовательно, данный фонд государства только начинает формироваться<sup>122</sup>.

IV. Участки недр федерального значения.

К участкам недр федерального значения относятся отдельные участки недр в пределах территории Российской Федерации и её континентального шельфа – в целях обеспечения обороны и безопасности государства. Данная цель указана самим Законом РФ «О недрах» (ст. 2.1). «От того, насколько эффективно осуществляется управление участками недр федерального значения в интересах нынешнего и будущих поколений Российской Федерации – во многом обуславливается дальнейшее политическое, экономическое, социальное развитие и стабильность государства»<sup>123</sup>.

Я.В. Манин отмечает, что правоприменительная практика в отношении участков недр федерального значения только начинает формироваться. Так как

---

<sup>122</sup> Более подробно особенности правового режима этой категории участков недр будут рассмотрены в следующей главе настоящего диссертационного исследования.

<sup>123</sup> Манин Я.В. Особенности правового режима участков недр федерального значения: Монография. – М.: ПравоТЭК, 2013. С. 7.

на современном этапе истории России правовое регулирование пользования данными участками недр находится в стадии становления<sup>124</sup>.

В.А. Кузнецова также подчёркивает, что участки недр федерального значения в современном законодательстве Российской Федерации о недрах являются достаточно молодым институтом, в принятом в 1992 г. Законе РФ «О недрах» отсутствовало понятие «участков недр федерального значения»<sup>125</sup>. Впервые оно появляется в указанном законе в 1995 г., после принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах»<sup>126</sup>. Так, в соответствии со ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» (в ред. от 03.03.1995 г.): для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы её суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе, содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения на основании совместных решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Данная статья определила, что федеральными законами регламентируются: процедура отнесения участков недр к собственности Российской Федерации, процедура их отнесения к объектам федерального значения, а также условия пользования ими. Однако, необходимо отметить, что ни одного соответствующего федерального закона не было принято до 2008 г.

Определённость в отношении данных участков недр наступила в 2008 г. После принятия Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для

---

<sup>124</sup> Там же

<sup>125</sup> Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

<sup>126</sup> СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

обеспечения обороны страны и безопасности государства»<sup>127</sup> и Федерального закона «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»<sup>128</sup> правовой режим участков недр федерального значения был сформирован.

Предлагается отметить некоторые особенности их правового режима<sup>129</sup>:

- основаниями возникновения права пользования участками недр федерального значения являются исключительно решения Правительства Российской Федерации;

- законодатель предъявляет особые требования к недропользователям на участках недр федерального значения;

- предусматривается специфика требований в лицензионном содержании, к проведению работ на участках недр федерального значения (в отношении акваторий).

Из проведённого выше анализа существующих видов участков недр следует, что участки недр федерального значения, в отношении режима предоставления и пользования, имеют существенные особенности, отличающие данную категорию участков недр от режима предоставления и пользования другими участками недр. Данная категория имеет более жёсткий правовой режим. Можно полагать, что таким образом законодатель отмечает, что участкам недр присуща разная значимость, и цель создания участков недр федерального значения, указанная в Законе РФ «О недрах», подчёркивающая их важность, подтверждает это. Об этом также говорят авторы статьи «Участки

---

<sup>127</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

<sup>128</sup> СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1941.

<sup>129</sup> Более подробно они будут раскрыты в Главе 3 настоящего диссертационного исследования.

недр: вопросы систематизации и учёта»,<sup>130</sup> в которой предлагается проводить систематизацию участков недр по таким категориям, как: значимость, назначение, используемость, состояние. В контексте категории «значимости» учёные отмечают, что в соответствии с Законом РФ «О недрах» участки недр могут находиться в ведении органов государственной власти субъектов России, в ведении федерального органа управления государственным фондом недр, его территориальных органов, в ведении Правительства Российской Федерации, и, соответствуя этому, в законодательстве о недрах выделяются следующие категории значимости участков недр: участки недр федерального значения, резервные участки недр, участки недр местного значения, иные участки недр (с общим правовым режимом).

Помимо более строгого правового режима, цели создания участков недр федерального значения, необходимо указать и рассмотреть ещё одну особенность данного вида участков недр – критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения.

В соответствии со ст. 2.1 Закона РФ «О недрах», отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства:

1) содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года:

- извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;
- запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;
- запасы коренного золота от 50 тонн;

---

<sup>130</sup> Зорин А.П., Паламарь С.В. Участки недр: вопросы систематизации и учёта // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. 2009. № 4 (71). С. 63-70.

- запасы меди от 500 тысяч тонн;

3) внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

4) при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

Исходя из содержания данных пунктов, можно сделать вывод о том, что Арктический регион Российской Федерации содержит значительное количество участков недр федерального значения, – ввиду наличия здесь континентального шельфа, крупных месторождений полезных ископаемых, месторождений, содержащих дефицитные и стратегические виды полезных ископаемых.

«Система нормативного правового регулирования режима участков недр федерального значения не предусматривает какой-либо их классификации и лишь закрепляет соответствующее правовое понятие»<sup>131</sup>. Однако, сегодня существуют различные подходы к классификации участков недр федерального значения, единство подходов по этому вопросу отсутствует. Предлагается проанализировать существующие мнения учёных касательно классификации критериев участков недр федерального значения.

Так, Д.В. Василевская предлагает следующую классификацию участков недр федерального значения:

- исходя из места расположения объекта недропользования, к которым следует относить объекты, расположенные в границах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, и объекты, для пользования которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности;

- исходя из вида полезного ископаемого. К данной категории следует относить объекты, содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

---

<sup>131</sup> Манин Я.В. Особенности правового режима участков недр федерального значения: Монография. – М.: ПравоТЭК, 2013. С. 47.

- исходя из вида полезного ископаемого и объёма запасов полезного ископаемого. Полагаем, что к таким объектам возможно отнести месторождения полезных ископаемых, содержащие:

- извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн;
- запасы газа от 50 миллиардов кубических метров;
- запасы коренного золота от 50 тонн;
- запасы меди от 500 тысяч тонн<sup>132</sup>.

Из всех классификаций, которые будут рассмотрены далее, данная классификация является наиболее чёткой, логичной, всеохватывающей.

Я.В. Манин классифицирует участки недр федерального значения по следующим основаниям:

- в зависимости от содержания в них определённых видов полезных ископаемых независимо от территории их расположения;
- в зависимости от содержания в них определённых видов полезных ископаемых в определённом количестве при условии расположения их на территории(ях) субъекта(ов) России;
- независимо от вида полезных ископаемых при их расположении в границах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;
- независимо от вида полезных ископаемых, если для пользования ими необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности<sup>133</sup>.

Относительно классификации, предлагаемой Я.В. Маниным, В.А. Кузнецова отмечает, что данная классификация является не совсем точной, и в ней усматривается дублирование: так как под первый критерий могут подпадать участки недр, которые расположены как в пределах

<sup>132</sup> Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. Монография. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. – 376 с.

<sup>133</sup> Манин Я.В. Понятие, классификация и некоторые особенности нормативно-правового регулирования режима участков недр федерального значения. // Проблемы горного, земельного и экологического прав: Труды кафедры горного права / Под ред. Василевской Д.В.; сост. Маляр Н.А.; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. – М.: МАКС Пресс, 2010. – Выпуск 8. – 164 с.

внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации, так и участки недр, находящиеся на территории субъекта(ов) Российской Федерации. Вместе с тем, третий критерий классификации участков недр федерального значения определяет, что к участкам недр федерального значения, независимо от вида полезных ископаемых, относятся все участки недр, расположенные в пределах внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации. Таким образом, усматривается дублирование<sup>134</sup>. Стоит согласиться с этим замечанием. При этом, в пунктах, где речь идёт о месте расположения полезных ископаемых (независимо от их вида), наиболее ёмко этот критерий сформулирован Д.В. Василевской – где в одном «территориальном» критерии объединены указанные в Законе РФ «О недрах» места расположения полезных ископаемых (объекты, расположенные в границах внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации, и объекты, для пользования которыми, необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности).

Нельзя не согласиться с В.А. Кузнецовой и касательно позиции В.В. Рудь – в отношении отнесения к участкам федерального значения участков недр в пределах континентального шельфа. По мнению В.В. Рудь, включение участков недр, которые не прошли государственную экспертизу запасов полезных ископаемых (все проявления), и участков недр, включающих мелкие россыпные месторождения алмазов (менее 0,1 млн. карат) и платины (менее 0,5 т) является излишним, так как значительно расширяет перечень участков недр федерального значения за счет участков недр с неразведанными запасами и запасами, которые числятся на Государственном балансе в незначительном количестве<sup>135</sup>. В целом, позиция В.В. Рудь видится обоснованной, особенно в

---

<sup>134</sup> Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 30.

<sup>135</sup> Там же. С. 29.

отношении участков недр, содержащих незначительное количество алмазов, платины. Однако, сложно согласиться с утверждением, касательно не включения участков недр, не прошедших государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, в перечень участков недр федерального значения, так как континентальный шельф (как известно, характеризующийся крайне низкой степенью геологической изученности), таким образом, не подпадёт под критерии участков недр федерального значения, – так как в отношении него не проведена государственная экспертиза запасов полезных ископаемых. Но ввиду стратегического значения континентального шельфа, (и особенно в Арктическом регионе) представляется, что он должен подпадать под участки недр федерального значения.

В.А. Кузнецова предлагает собственную классификацию участков недр федерального значения, которая, в отличие от указанных классификаций, учитывает и относит к участкам недр федерального значения также объекты, расположенные на Каспии и Азове. Таким образом, выделяются следующие основания:

- участки недр, расположенные на территории субъектов Российской Федерации, подпадающие под критерии, установленные Законом Российской Федерации «О недрах» в части вида полезного ископаемого в них содержащегося, крупности объекта, либо расположения на землях обороны и безопасности;

- участки недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа и простирающихся на континентальный шельф, а также расположенные в пределах Каспийского и Азовского морей;

- месторождения, содержащие стратегические запасы природного газа для обеспечения надежного газоснабжения в Российской Федерации<sup>136</sup>.

---

<sup>136</sup> Там же. С. 31.

Данная классификация примечательна тем, что автор в контексте критериев участков недр федерального значения «вводит» новые территории (Каспий и Азов).

Таким образом, исходя из анализа рассмотренных категорий участков недр, в отношении Арктического региона можно сделать следующий вывод. В пределах Арктической зоны Российской Федерации располагаются следующие виды участков недр: резервные участки недр, участки недр федерального значения, участки недр местного значения, а также участки недр с общим правовым режимом. Кроме того, имея в виду особенности географического положения Арктики, в пределах Арктической зоны Российской Федерации может осуществляться деятельность и на трансграничных участках недр в рамках сотрудничества приарктических государств.

Следовательно, применительно к Арктической зоне Российской Федерации, возможна следующая, собственная классификация видов участков недр:

- участки недр федерального значения;
- участки недр с общим правовым режимом;
- участки недр местного значения;
- резервные участки недр;
- трансграничные участки недр<sup>137</sup>.

На основании изложенного выше необходимо предложить определение понятия «участки недр Арктической зоны Российской Федерации». Ранее в настоящем диссертационном исследовании была отмечена особенность данного региона: его правовой режим определяется как международными правовыми актами, так и национальным законодательством приарктических стран.

Так, в целях создания для арктических участков недр особого правового режима, ввиду высокой уязвимости арктических экосистем к антропогенному воздействию, предлагается определить участки недр Арктической зоны

---

<sup>137</sup> О данной категории участков недр будет изложено в следующей главе настоящего диссертационного исследования.

Российской Федерации, как используемые и неиспользуемые части недр, расположенные в пределах сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации и в прилегающих к ней пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

## **2.2. Правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации и его эколого-правовые предпосылки**

Представляется необходимым проанализировать отечественное законодательство, регламентирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации с точки зрения защиты её окружающей среды от негативных последствий данной деятельности на предмет существования актов, учитывающих арктическую экологическую уязвимость, содержащих соответствующие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием; рассмотреть правовое регулирование досрочного прекращения права пользования недрами с целью предложения его совершенствования для защиты арктической окружающей среды.

Методологически такой анализ весьма важно провести с учетом экологического кризиса, о котором пишут многие специалисты. Как отмечает со ссылкой на Экологический энциклопедический словарь<sup>138</sup> М.М. Бринчук, «Современный экологический кризис был осознан в мире в середине 1960-х годов. Экологический кризис – напряженное состояние взаимоотношений между человечеством и природой, характеризующееся несоответствием

---

<sup>138</sup> Экологический энциклопедический словарь. М.: Изд. дом «Ноосфера», 2002. С. 764.

развития производительных сил и производственных отношений в человеческом обществе возможностям биосферы. Экологический кризис характеризуется не только усилением воздействия человека на природу, но и резким увеличением влияния измененной людьми природы на общественное развитие»<sup>139</sup>.

На протяжении XX в. развитие Арктического региона страны определялось, в основном, интенсивной добычей невозобновляемых природных ресурсов. При этом «в течение многих лет государство ставило только одну цель – увеличение добычи ресурсов»<sup>140</sup>. Долгосрочных планов устойчивого развития Арктической зоны не существовало. В основном все планы строились на эксплуатации двух-трёх видов ресурсов, дававших наибольшую прибыль, а тот факт, что в результате ухудшалось общее социально-экономическое положение коренных народов, наносился ущерб окружающей среде, не принимался во внимание. Освоение ценнейших природных ресурсов сопровождается также сокращением территорий, сужением ареала традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. «Например, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, в связи с освоением нефтяных и газовых месторождений безвозвратно потеряны миллионы гектаров оленьих пастбищ, десятки тысяч гектаров нерестилищ и нагульных участков, загрязнено более сотни больших и малых рек, из рыбного оборота выведены десятки рек и озер, отчуждены сотни тысяч гектаров лесов и пастбищ. В результате загрязнения вод объектами нефтегазового комплекса ежегодно гибнет более тысячи тонн ценных сиговых и осетровых рыб»<sup>141</sup>.

Состояние окружающей среды Арктического региона Российской Федерации на некоторых территориях характеризуется как кризисное. В

---

<sup>139</sup> Бринчук М.М. Трудные времена экологического права. URL: <http://www.igpan.ru/public/publiconsite> (дата обращения: 08.05.2015).

<sup>140</sup> Исмаилова Э.Ю., Трунцевский Ю.В. Экологическое право: учебник. – М.: Издательство ЮрИнфоР, 2008. – 432 с.

<sup>141</sup> Там же

Советском Союзе, с его непродуманным, с точки зрения охраны природы, промышленным освоением, допускалось нарушение состояния природы.

Исследователями отмечается, что одной из наиболее существенных экологических проблем Арктики являются также находящиеся в Арктической зоне Российской Федерации объекты экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, до сих пор продолжающей оказывать негативное воздействие на окружающую среду. К таким объектам, прежде всего, следует отнести заброшенные свалки отходов производства и потребления (в том числе, от объектов горнодобывающей промышленности), хранилища радиоактивных отходов и отработавшего ядерного топлива, а также экологический ущерб, связанный с радиоактивным загрязнением морской среды от военной и ракетно-космической промышленности, и ряд иных экологически опасных объектов<sup>142</sup>.

Причины нанесения такого экологического ущерба заключаются не только в нефтяных разливах, в радиоактивных захоронениях на дне морей, накоплениях отработавших ядерных реакторов подводных лодок и т.п., но и в промышленном освоении, которое не было «зелёным» с точки зрения охраны природы. Баланс различных направлений вмешательства в естественные природные процессы и загрязнений от хозяйственной деятельности не всегда соблюдался.

В.Б. Агафонов справедливо отмечает, что объективная необходимость распространения сферы действия права на общественные отношения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при недропользовании складывалась постепенно на фоне обостряющихся противоречий экономической и экологической функций права. Учитывая противоположность целей и задач при реализации данных функций, основная

---

<sup>142</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

роль права в сфере регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, состоит в выработке такой системы правил и норм, которые бы обеспечивали благоприятную окружающую среду и экологическую безопасность и в то же время позволили бы реализовать в полном объеме социально-экономические задачи, сформулированные в основных документах государственного стратегического планирования в сфере недропользования<sup>143</sup>.

В этой связи важно привести суждение и С.А. Боголюбова: «В арктических регионах ещё на стадии предписанного законом территориального планирования при выборе хозяйственной и иной деятельности требуется тщательное обоснование и сохранение баланса между развитием промышленности, связи, транспорта, с одной стороны, и рациональным природопользованием – с другой»<sup>144</sup>.

Диссертант соглашается с мнением ряда исследователей о том, что интенсивное освоение Арктической зоны приводит к необходимости создания правовых и экономических условий для экологической реабилитации загрязнённых за длительный период военной и промышленной деятельности северных арктических территорий, ликвидации накопленного в результате данных видов деятельности негативного воздействия, экологического вреда, причинённого ими. В числе причин, которые в настоящее время существенно тормозят процесс ликвидации прошлого экологического ущерба, выделяются проблемы, связанные с несовершенством механизма законодательного

---

<sup>143</sup> Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: автореферат дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2014. С. 26.

<sup>144</sup> Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере. Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 204-205.

регулирования указанных отношений, отсутствием специального законодательного акта в данной сфере<sup>145</sup>.

Таким образом, из вышесказанного следует, что освоение больших запасов нефти и газа в арктических районах обуславливает первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в данном регионе страны. Н.Г. Жаворонкова и Ю.Г. Шпаковский отмечают, что экология и электроэнергетика (и весь энергетический комплекс) будут всегда находиться в противоречии. Задача обеспечения экологической безопасности – находить разумные компромиссы, не нарушая и не снижая энергетической безопасности страны. Вполне очевидно, что альтернатива: либо энергетика, либо чистая природа – непродуктивна<sup>146</sup>. И сегодня важная задача государства (во избежание повторения прошлых ошибок), – это поддерживать баланс между развитием промышленности в Арктической зоне Российской Федерации, с одной стороны, и сохранением её окружающей среды – с другой. В этой связи представляется важным привести слова М.М. Бринчука: «В контексте научного положения о Вселенной как универсальной экосистеме природа и человек как органическая часть природы возвеличиваются в экологическом праве, становятся органической частью Вселенной, приобретая космический масштаб. При этом человек – по своей природе существо разумное – должен осознавать свою ответственность за поддержание баланса этой системы...»<sup>147</sup>. По нашему убеждению, поддерживать отмеченный баланс – между развитием промышленности и сохранением окружающей среды Арктики – возможно только посредством соответствующего нормативно-правового регулирования. В первую очередь, это касается регламентации работ, связанных с

---

<sup>145</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

<sup>146</sup> Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России // Право и безопасность. 2012. № 1. С. 74.

<sup>147</sup> Бринчук М.М. Вселенная – универсальная естественная экосистема: эколого-правовой контекст // Труды Института государства и права РАН. 2010. № 3. Тема выпуска: «Актуальные проблемы государства и права». С. 95.

использованием недр. Как верно отмечает И.А. Игнатьева, Арктика сегодня – это самостоятельный объект государственной политики<sup>148</sup>.

Однако, в настоящее время в Российской Федерации нет ни общего закона о правовом режиме Арктической зоны Российской Федерации, ни специального законодательного акта, регламентирующего эколого-правовые требования при проведении работ, связанных с природопользованием, в частности, с использованием недрами в Арктическом регионе. В государстве неоднократно осуществлялись попытки принятия специального федерального закона, посвященного Арктической зоне Российской Федерации. За период свыше десяти лет законопроект «Об Арктической зоне Российской Федерации» претерпел не одну редакцию. Однако, на определенном этапе законотворческий процесс останавливался. «Основными контрдоводами являлись отсутствие необходимых финансовых, технических, организационных средств, непонимание специфики природных ресурсов Арктики по сравнению с другими регионами»<sup>149</sup>. В настоящее время большая часть вопросов развития Арктической зоны решается в рамках традиционных отраслей отечественного права (конституционного, административного, гражданского и др.). По этому вопросу учёными также отмечается, что «полноценные» базовые законы, посвященные собственно вопросам развития данного региона Российской Федерации практически отсутствуют, а исключением здесь являются только законодательные акты, регулирующие статус и вопросы государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока, и также три закона, посвящённых гарантиям и компенсациям для лиц, которые работают и проживают в районах Крайнего Севера, а также в местностях, приравненных к ним, либо которые выезжают из этих

---

<sup>148</sup> Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения, 2013 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>149</sup> Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере. Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 209.

местностей<sup>150</sup>. При этом представляется важным подчеркнуть, что несмотря на то, что положения указанных актов хотя и создают определенную правовую основу для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов Севера, тем не менее, для эффективного обеспечения прав этих народов она явно недостаточна, нередко страдает существенными противоречиями и нуждается в значительном обновлении<sup>151</sup>. Например, в исследовании Д.Д. Богоявленского, Е.П. Мартыновой, О.А. Мурашко, Е.Н. Хмелевой, Ю.Я. Якель, О.А. Яковлевой<sup>152</sup> описанный практический случай касательно государственной экологической экспертизы показал не просто пагубное влияние деятельности по недропользованию на окружающую среду и в итоге на традиционный образ жизни коренных народов Севера, но также и недостаточную жесткость эколого-правовых требований при проведении работ, связанных с использованием недрами в Арктической зоне РФ. По мнению диссертанта, не только состояние природы, но и прежде всего здоровье указанных народов, проживающих в зоне влияния работ, связанных с недропользованием, нуждается в особенно высокой степени правовой защиты со стороны государства.

При этом следует отметить, что в Российской Федерации в 2013 г. принята «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»<sup>153</sup>. Данный документ «отличается прагматизмом... и в большей степени близок к

---

<sup>150</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

<sup>151</sup> Вопросы взаимоотношений коренных малочисленных народов с промышленными компаниями (опыт, практика сотрудничества, документы) // Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2009. С. 4.

<sup>152</sup> Богоявленский Д.Д., Мартынова Е.П., Мурашко О.А., Хмелева Е.Н., Якель Ю.Я., Яковлева О.А. Опыт проведения этнологической экспертизы: оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера // Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. 2002. 131 с.

<sup>153</sup> См.: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20 февраля 2013 г.) // СПС КонсультантПлюс

документам стратегического характера по Арктике ведущих стран арктического региона. Сила данного документа – в его нацеленности на «комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации», а также в детально прописанных подходах к решению актуальных проблем Арктики»<sup>154</sup>.

Однако в целом Российская Федерация отстаёт от других северных государств в части обеспечения эффективного специализированного правового регулирования и стимулирования арктической деятельности. Как отмечалось ранее, в ряде государств существуют специальные законы по вопросам Арктики.

Россия же, обладая самыми обширными арктическими пространствами, в отличие от других арктических государств (Канады, Норвегии, США) не сформировала особых механизмов правового регулирования для комплексного освоения, рационального использования и охраны окружающей среды, которые бы учитывали повышенные экологические риски.

Действующее природоресурсное и природоохранное законодательство Российской Федерации, как правило, не содержит специальных норм, касающихся повышенной охраны полярной природы. На практике растительный и животный мир, воды Арктической зоны деградируют от вредного воздействия плохо продуманной хозяйственной деятельности.

Как справедливо отмечают специалисты, «В целом федеральное законодательство в этой области остаётся фрагментарным, а по отдельным вопросам – архаичным, не соответствующим тем вызовам, которые возникают сегодня в связи с задачами модернизации Арктической зоны в сфере распространения национальных интересов России»<sup>155</sup>.

В этой связи представляется важным привести слова Н.Г. Жаворонковой, В.Б. Агафонова: «Несмотря на ряд законодательных мер, направленных на

---

<sup>154</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>155</sup> Там же

модернизацию страны, инновационный путь развития, создание нормативной базы безопасности – важнейшая задача права на современном этапе развития нашей страны»<sup>156</sup>. М.Ш. Тельхигова также отмечает, что «Обеспечение экологической безопасности при освоении минерально-сырьевых ресурсов – одна из главных обязанностей недропользователя»<sup>157</sup>.

При этом согласимся, что «Главным критерием «безопасности» может выступать и человек, и природа, и территория, и экосистема, и глобальное равновесие и многое иное. Индикаторов опасности/безопасности много, и все они требуют своей оценки, ранжирования, своей «ниши» и правового закрепления уже как нормы права. В любом случае без норм права, закона, правовой системы нельзя говорить о достижении каких-либо стандартов безопасности. Закрепленная в норме права дефиниция, лингвистическая единица становится законом»<sup>158</sup>.

На сегодняшний день в правовой системе Российской Федерации экологические отношения в Арктической зоне государства регулируются преимущественно:

- нормами права, содержащимися в общих природоохранных и природоресурсных законах Российской Федерации,
- нормативно-правовыми актами программного характера, создаваемыми в рамках осуществления институционального государственного планирования.

В данном случае речь идёт о Водном<sup>159</sup>, Лесном<sup>160</sup>, Земельном<sup>161</sup> кодексах Российской Федерации, о федеральных законах «Об охране окружающей

---

<sup>156</sup> Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист, 2013, № 21.

<sup>157</sup> Тельхигова М.Ш. Правовое регулирование недропользования на северных территориях Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 167.

<sup>158</sup> Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2007. С. 409.

<sup>159</sup> СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.

<sup>160</sup> СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

<sup>161</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

среды»<sup>162</sup>, «Об отходах производства и потребления»<sup>163</sup>, «Об особо охраняемых природных территориях»<sup>164</sup>, «Об охране атмосферного воздуха»<sup>165</sup>, «О животном мире»<sup>166</sup>, «Об экологической экспертизе»<sup>167</sup>, «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации»<sup>168</sup>, «О континентальном шельфе Российской Федерации»<sup>169</sup>, «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»<sup>170</sup>, о Законе РФ «О недрах», об Указе Президента Российской Федерации «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития»<sup>171</sup>, о распоряжении Президента Российской Федерации «О Климатической доктрине Российской Федерации»<sup>172</sup>, «Об основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г.»<sup>173</sup>, «Об основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», о распоряжениях Правительства Российской Федерации «Об Экологической доктрине Российской Федерации»<sup>174</sup>, «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>175</sup>, «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.»<sup>176</sup> и многих других нормативно-правовых актах.

Современному этапу развития государства и права характерно не только расширение сфер правового регулирования, но и самих правовых форм. По

---

<sup>162</sup> СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

<sup>163</sup> СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.

<sup>164</sup> СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

<sup>165</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

<sup>166</sup> СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

<sup>167</sup> СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

<sup>168</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

<sup>169</sup> СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

<sup>170</sup> СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

<sup>171</sup> РГ. 1994. № 26.

<sup>172</sup> СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.

<sup>173</sup> Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ от 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Режим доступа:

СПС КонсультантПлюс. Эксперт-приложение.

<sup>174</sup> СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.

<sup>175</sup> СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>176</sup> СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.

мнению О.Л. Дубовик, о тенденциях расширения круга источников права свидетельствует возникновение как их новых форм, так и дискуссий по этому поводу, и в качестве примера она приводит доктринальные документы (концепции, стратегии, доктрины), принимаемые различными органами государственной власти и прежде всего Президентом РФ<sup>177</sup>.

Н.Г. Жаворонкова, В.Б. Агафонов также отмечают, что законодательная теория и практика расширяют рамки традиционного понимания процесса формирования права, включающего само возникновение «объективно обусловленной, экономической, социально-политической или иной потребности в юридическом регулировании соответствующих отношений»<sup>178</sup> и прибегают к концепциям, доктринам, стратегиям и иным документам, легитимизированным в основном актами главы государства и фактическим претендующим на роль документов целеполагающего, системообразующего, «предзаконодательного» характера<sup>179</sup>.

Представляется важным проанализировать обе указанные сложившиеся тенденции развития отечественного законодательства в отношении Арктической зоны Российской Федерации: общие природоохранные, природоресурсные законы и специальные программы, касающиеся данного региона страны.

Содержание норм отмеченных законов говорит о том, что в них действительно с разной степенью детализации закрепляются экологические требования к осуществлению деятельности, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду: например, раздел «Рациональное использование и охрана недр» – в Законе Российской Федерации «О недрах»; раздел «Защита и сохранение морской среды, природных ресурсов континентального шельфа. Захоронение отходов и других материалов» – в

---

<sup>177</sup> См.: Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2004. С. 75.

<sup>178</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. С. 308.

<sup>179</sup> Жаворонкова Н.Г, Агафонов В.Б. Теоретические проблемы формирования концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы российского права. 2013 г. № 1. С. 32-39.

Федеральном законе «О континентальном шельфе Российской Федерации»; в частности, статья «Требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки» – в Федеральном законе «Об охране окружающей среды» и т.д.

В законодательстве определены правовые средства охраны окружающей среды. Среди них законодатель предусматривает такие правовые инструменты, как нормирование, оценка воздействия на окружающую среду (ОВОС) и экологическая экспертиза, учет природных ресурсов и вредных воздействий, мониторинг, планирование, надзор и др. Эффективность их регулирования и реализация имеют главную цель – сохранить или восстановить благоприятную окружающую среду. В этой связи представляется необходимым привести суждение М.М. Бринчука о том, что окружающую среду можно считать благоприятной, если ее состояние соответствует установленным в экологическом законодательстве критериям, стандартам и нормативам, касающимся ее чистоты (незагрязненности), ресурсоемкости (неистощимости), экологической устойчивости, видового разнообразия и эстетического богатства<sup>180</sup>.

Все названные выше правовые меры обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов имеют прямое отношение к исследуемой теме. Важно подчеркнуть, что некоторые из них должны регулироваться и применяться с учетом экологической специфики Арктической зоны РФ.

На практике же все указанные эколого-правовые инструменты и требования законодательства по природопользованию и охране окружающей среды являются общими, универсальными, применимыми ко всем территориям,

---

<sup>180</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

акваториям страны, не учитывающими повышенную уязвимость арктических экосистем. Оценивая эколого-правовые требования в недропользовании, В.Б. Агафонов отмечает, что действующая система эколого-правовых требований, предъявляемых к пользователям недр, содержится в большом количестве нормативно-правовых и инструктивно-методических актов различных отраслей законодательства, однако данные требования являются общими, декларативными<sup>181</sup>. В научной литературе по этому поводу утверждается, что, несмотря на то, что в арсенале российского экологического законодательства есть практически все известные лучшей международной, зарубежной практике инструменты эколого-правовой охраны, тем не менее, к настоящему времени эффективный правовой режим охраны уязвимых арктических экосистем не сформировался. «Обладающий высоким природоохранным потенциалом инструментарий современного экологического права играет зачастую второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды российской Арктики, обеспечивающей снижение негативного воздействия на неё хозяйственной и иной деятельности, возмещение вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, предотвращение необратимых негативных изменений природной среды этого региона»<sup>182</sup>.

Принимая во внимание природные особенности Арктики, а также с учетом потребностей создания эффективной правовой модели регулирования природопользования и охраны природы в этом регионе автору представляется, что в Арктической зоне Российской Федерации должно быть специальное правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды.

---

<sup>181</sup> Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: автореферат дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2014. С. 31.

<sup>182</sup> Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.

С точки зрения методологии исследования при решении этой важной политической и экологической задачи обратим внимание на суждения ряда теоретиков экологического права. В 1980-е годы О.С. Колбасов писал, что право является эффективным инструментом управления, выражая экологические требования в виде общеобязательных правил поведения, и все более интенсивно используется в целях решения задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов<sup>183</sup>.

Очевидно, что эффективность права как инструмента управления, о чем говорил О.С. Колбасов, во многом зависит от эффективности эколого-правового механизма, лежащего в его основе. В отечественной науке экологического права концепция эколого-правового механизма впервые была предложена В.В. Петровым, который рассматривал его как «составной элемент управления качеством окружающей природной среды»<sup>184</sup>. Ученый указывал, что эколого-правовой механизм отражается в совокупности правовых норм и отношений, посредством которых публичная власть обеспечивает выполнение эколого-правовых предписаний с помощью различных мер материально-технического, организационного и идеологического характера<sup>185</sup>.

Важно привести мнение М.М. Бринчука, который отмечает, что эколого-правовой механизм представляет собой правовой ресурс, позволяющий достичь результативности экологического права. При этом ученый подчеркивает, что содержание и сущность такого механизма находятся под влиянием особенностей правового регулирования объекта экологических отношений, в соответствии с потребностями общества в его взаимодействии с природой<sup>186</sup>.

В свете исследования темы данной диссертации позиция М.М. Бринчука о том, что содержание и сущность такого механизма находятся под влиянием

---

<sup>183</sup> См.: Колбасов О.С. Концепция экологического права / О.С. Колбасов // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. – С. 3.

<sup>184</sup> См.: Петров В.В. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды / В.В. Петров ; отв. ред. В.В. Петров. // Правовые проблемы экологии. – М., 1980. – С. 80–101; Петров, В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М., 1981. – С. 53.

<sup>185</sup> См.: Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М., 1981. – 224 с.

<sup>186</sup> См.: Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 12–19.

особенностей правового регулирования объекта экологических отношений, приобретает особое значение. В нашем случае таким объектом является Арктическая зона Российской Федерации, обладающая существенными природными качествами, особенностями, о которых говорилось выше.

Эколого-правовой механизм природопользования, в том числе недропользования, и охраны природы Арктики будет тем эффективнее, чем более полно в нем будут учтены ее природные особенности. Причем эти природные особенности должны быть четко выражены в отдельных мерах по охране природы и обеспечению рационального недропользования, определяющие основы эколого-правового механизма.

В этом контексте имеет особый теоретический и практический смысл обратить внимание на состояние правового регулирования таких важных правовых мер, как нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, планирование, мониторинг. Их важность, очевидно, определяется тем, что они направлены на предупреждение экологического вреда. Эти и другие необходимые меры должны найти отражение в специализированном эколого-правовом акте по Арктической зоне РФ.

Как обоснованно отмечается в научных исследованиях *экологическое нормирование* является одним из ключевых элементов организационного механизма охраны окружающей среды<sup>187</sup>. Как известно, экологические нормативы – качества окружающей среды, допустимого воздействия на окружающую среду, допустимого изъятия компонентов природной среды – имеют своей первейшей и основной целью и задачей предупредить вред природной среде, что достигается путем установления пределов допустимых антропогенных воздействий. Известно также, что степень безвредных

---

<sup>187</sup> Селиванова К.А. Эколого-правовой механизм в аграрном секторе экономики: направления реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 72.

воздействий определяется с учетом природных особенностей регионов, в которых такие воздействия проявляются.

В этом отношении важное правовое требование установлено ст. 21 Федерального закона «Об охране окружающей среды» при установлении нормативов качества окружающей среды учитываются природные особенности территорий и акваторий, назначение природных объектов и природно-антропогенных объектов, особо охраняемых территорий, в том числе особо охраняемых природных территорий, а также природных ландшафтов, имеющих особое природоохранное значение.

Уместно подчеркнуть, в части нормирования качества окружающей среды более определенное требование было предусмотрено Законом РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды»<sup>188</sup>. Согласно ст. 26 с учетом природно-климатических особенностей, а также повышенной социальной ценности отдельных территорий (заповедников, заказников, национальных парков, курортных и рекреационных зон) для них устанавливаются более строгие нормативы предельно допустимых вредных воздействий на природную среду.

Однако, как пишет М.М. Бринчук, названные важнейшие нормы законов, принятых в разное время, со столь значительным промежутком, объединяет то, что они не были исполнены ни в части развития и формирования системы экологического нормирования качества окружающей среды, ни в части учета природных и иных особенностей при разработке нормативов, что имело крайне негативные последствия для природы и общества. Что еще хуже, они в значительной степени не были обеспечены в природоохранной практике<sup>189</sup>.

---

<sup>188</sup> Ведомости Съезда нар. депутатов РФ и Верхов. Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

<sup>189</sup> См.: Бринчук М.М. Нормирование качества окружающей среды как фактор качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты. Сборник научных трудов / под. ред. Е.В.Алферовой, О.Л. Дубовик. М.: ИНИОН РАН, ИГП РАН, 2011. С. 28-45.

Н.И. Хлуденева также отмечает, что, несмотря на то, что в России сложилась обширная практика нормирования, установленные нормативы не обеспечивают устойчивого развития экосистем. –См.: Хлуденева Н.И. Система природоохранного нормирования в России: направления модернизации / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – С. 39-44.

Для охраны природы Арктической зоны России нормирование качества окружающей среды играет особую роль. Арктическая природа, особенно растительный и животный мир, с учетом суровых климатических условий, более хрупка и уязвима. Чтобы сохранить ее – необходимо установление более жестких требований к нормированию качества окружающей среды. Прежде всего благодаря этой норме может быть решена задача по необходимости сбережения уникальных экосистем Арктики с учетом низкой устойчивости экосистем, и их зависимость даже от незначительных антропогенных воздействий, предусмотренная **Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу**. Следует определенно установить требование: учитывая природно-климатические особенности Арктики, в данном регионе устанавливаются научно обоснованные нормативы качества окружающей среды.

С учетом того, что некоторые территории Арктики еще хозяйственно не освоены, актуальная норма, установленная ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды»: в первоочередном порядке охране подлежат естественные экосистемы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. Данная задача может быть решена посредством: 1) установления требований к нормативам качества окружающей среды с учетом природно-климатических особенностей региона (и, соответственно, к нормативам предельно допустимых воздействий на природу отдельными источниками) и 2) использования земель в целях как ведения хозяйственной деятельности, так и транспорта.

Первоочередной порядок охраны естественных экосистем, природных ландшафтов и природных комплексов, не подвергшихся антропогенному воздействию, может быть обеспечен посредством принятия мер по охране окружающей среды и природопользованию на стадии **планирования** экологически значимой хозяйственной и иной деятельности. В отношении Арктической зоны планирование как особый предмет регулирования в

специализированном акте, касающемся особенностей природопользования и охраны окружающей среды, было бы крайне полезным в части ликвидации экологического вреда, причиненного прошлой хозяйственной деятельностью. Это касается, в частности, и деятельности по разработке месторождений нефти и газа. Актуальность этой меры особенно очевидна с учетом неудовлетворительного в целом правового регулирования экологического планирования. Ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды», достаточно широко и с пользой регулировавшая отношения по планированию охраны окружающей среды утратила силу еще в 2004 г.<sup>190</sup>

Для решения задачи рекультивации природных ландшафтов в Арктической зоне, обеспечения химической безопасности, утилизации токсичных промышленных отходов, в первую очередь на территориях проживания местного населения, со стороны эксплуатируемых предприятий, не отвечающим экологическим требованиям Арктики, а также осуществления плановой утилизации судов с ядерными энергетическими установками, которые отслужили установленные сроки эксплуатации, необходимо установить требования по планированию такой деятельности, финансированию, срокам реализации и механизмам контроля, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

С учетом потенциальной роли в регулировании природопользования в целом, недропользования, в частности, а также охраны окружающей среды в Арктике могут быть особенно полезными *оценка воздействия на окружающую среду и государственная экологическая экспертиза*. С учетом близости предмета их следует рассматривать и регулировать взаимосвязано: известно, что ОВОС обеспечивает учет экологических требований

---

<sup>190</sup> См.: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

законодательства на стадии подготовки решения, в том числе при планировании разработки месторождений нефти/газа, а государственная экологическая экспертиза – при принятии такого решения. Для Арктической зоны эти правовые меры имеют особое значение с учетом ее природной уязвимости, так как они направлены на предупреждение экологического вреда<sup>191</sup>.

Обратим внимание на состояние правового регулирования этих правовых мер.

В соответствии со ст. 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» в редакции от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ обязательной государственной экологической экспертизе, проводимой на федеральном уровне, подлежали технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности Российской Федерации и другие проекты. К таким объектам относятся и проекты разработки нефтяных, газовых месторождений. Прежде всего данные объекты представляют реальную экологическую угрозу для Арктики.

Федеральным законом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ<sup>192</sup> указанные объекты были исключены из числа объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня. Согласно п.5 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ<sup>193</sup> проводится государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий. Предметом данной экспертизы являются оценка

---

<sup>191</sup> Подробнее об ОВОС и государственной экологической экспертизе, в частности, см.: Анохин С.А. Административно-правовой механизм в области проведения экологической экспертизы / С.А. Анохин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С.77-83; Бринчук М.М. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы / М.М. Бринчук // Журнал российского права. – 1998. – № 9. – С. 28-35.

<sup>192</sup> СЗ РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5498.

<sup>193</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (часть I). Ст. 16.

соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Подобный формат установления соответствия намечаемой хозяйственной деятельности экологическим требованиям на значительной части Арктической зоны Российской Федерации, в отличие от первой редакции ФЗ «Об экологической экспертизе», совершенно не отвечает научным представлениям об этом.

Не вызывает сомнения, что в результате такого развития законодательства об экологической экспертизе в процессе осуществления экономической политики охрана окружающей среды будет еще более деградировать. Есть основания полагать, что предпочтение будет отдаваться экономическому развитию в ущерб природе, в том числе и высокоуязвимой природе Арктики.

Однако отметим при этом, что на какой-то части Арктической зоны требование о проведении государственной экологической экспертизы сохраняет свое действие. Согласно ст. 31 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» государственная экологическая экспертиза на континентальном шельфе является обязательной мерой по охране окружающей среды, в том числе по защите морской среды и сохранению природных ресурсов континентального шельфа. При этом государственной экологической экспертизе подлежат все виды документов и (или) документации, обосновывающих планируемую хозяйственную и иную деятельность на континентальном шельфе. В Законе подчеркивается, что все виды хозяйственной деятельности на континентальном шельфе могут осуществляться только при наличии положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Объектами государственной экологической экспертизы являются проекты федеральных программ, другие документы и (или) документация, имеющие отношение к региональному геологическому изучению, геологическому изучению, разведке и добыче минеральных ресурсов континентального шельфа, рыболовству, созданию, эксплуатации, использованию искусственных островов, установок, сооружений, прокладке подводных кабелей, трубопроводов, проведению буровых работ, захоронению отходов и других материалов, а также обосновывающие другие виды планируемой хозяйственной и иной деятельности на континентальном шельфе.

С учетом важности исследуемой правовой меры в специализированном правовом акте, о котором говорилось выше, целесообразно установить требование об обязательности проведения государственной экологической экспертизы на территории всей Арктической зоны.

При планировании недропользования в Арктической зоне крайне важна и оценка воздействия на окружающую среду, которая в соответствии с законодательством предшествует проведению государственной экологической экспертизы и сама является, в частности, объектом этой экспертизы.

Согласно ст. 32 Федерального закона «Об охране окружающей среды» оценка воздействия на окружающую среду проводится в отношении планируемой хозяйственной и иной деятельности, которая может оказать прямое или косвенное воздействие на окружающую среду, независимо от организационно-правовых форм собственности субъектов хозяйственной и иной деятельности. Из этой нормы видна значимость ОВОС.

Детальное регулирование процедуры ОВОС осуществляется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации, утвержденным приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.

Это Положение устанавливает одну существенную особенность: оно регламентирует процесс проведения оценки воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и подготовки соответствующих материалов, являющихся основанием для разработки обосновывающей документации *по объектам государственной экологической экспертизы*<sup>195</sup>. Выше мы говорили, что, начиная с 2006 г. технико-экономические обоснования и проекты строительства, реконструкции, расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации организаций и иных объектов хозяйственной деятельности, включая проекты разработки нефтяных, газовых месторождений в Арктической зоне (за исключением континентального шельфа РФ) исключены из перечня объектов обязательной государственной экологической экспертизы. Соответственно в отношении этих объектов не проводится и ОВОС.

В контексте темы данного диссертационного исследования подчеркнем важность правового регулирования в специализированном акте государственной экологической экспертизы, в том числе и для целей проведения ОВОС в рамках проектов недропользования в Арктике.

Особую значимость ОВОС применительно к таким проектам приобретает в связи с тем, что в рамках процедуры оценки воздействия на окружающую среду для каждой планируемой разработки месторождения нефти/газа должна разрабатываться индивидуальная программа охраны окружающей среды. Такой подход может служить гарантией обеспечения учета природных особенностей Арктики в проектах экономического развития данного региона.

Важное место в нормативно-правовом акте об особенностях природопользования и охраны окружающей среды должен занимать государственный экологический *мониторинг*, который в главе X ФЗ «Об охране окружающей среды» определяется как комплексные наблюдения за состоянием окружающей среды (компонентами природной среды,

---

<sup>195</sup> При этом Положение разработано во исполнение Федерального закона от 23 ноября 1995 г. «Об экологической экспертизе».

естественными экосистемами), оценка, прогноз изменений ее состояния. Полезность мониторинга очевидна как для регулярного наблюдения за состоянием окружающей среды Арктики в процессе развития региона, так и для выявления состояния природы в нем, вызванного прошлой хозяйственной деятельностью. По данным такого мониторинга может быть разработана и реализована специальная программа по восстановлению нарушенного состояния окружающей среды Арктической зоны РФ.

Таким образом, совершенствование природоохранного и природоресурсного законодательства Российской Федерации применительно к Арктическому региону страны наиболее целесообразно посредством создания специального федерального закона, посвящённого Арктическому региону Российской Федерации, в котором с необходимой степенью детальности будут урегулированы экологические отношения.

Даже краткий анализ правовых мер, направленных на обеспечение рационального природопользования и охраны окружающей среды, проведенный с учетом природных особенностей Арктической зоны РФ, убеждает в необходимости принятия специального акта. Но что важно, его необходимость диктуется и с точки зрения потребностей полной и эффективной реализации Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утверждённых Президентом РФ 18 сентября 2008 г.

Принципиально важно то, что сохранение и рациональное использование морских минеральных и живых ресурсов, предотвращение загрязнения морской среды, а также охрана морской среды и её недр является одним из главных направлений в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации<sup>196</sup>. Существенным правовым элементом данного документа являются цели государственной политики в сфере экологической безопасности,

---

<sup>196</sup> Титков П.Ф. Морской надзор в Дальневосточном федеральном округе: состояние и проблемы // Совет Федерации. Комиссия по национальной морской политике. Материалы совещания в Администрации Приморского края 20 октября 2006 г. // Реализация национальной морской политики Российской Федерации в Дальневосточном регионе. Информационный бюллетень. 2006. № 8. Том 1. – М. – С. 133.

к их числу относятся: сохранение и обеспечение защиты арктической природной среды, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Для достижения названных целей необходимо решить, в частности, задачу обеспечения сохранения биоразнообразия арктической флоры и фауны, в том числе путем расширения сети особо охраняемых природных территорий и акваторий, с учетом национальных интересов России, а также необходимости сохранения окружающей природной среды в условиях расширения экономической деятельности и глобальных изменений климата.

Реализация государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации обеспечивается с помощью следующих основных мер:

- установление особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды, включая мониторинг ее загрязнения;
- рекультивация природных ландшафтов, утилизация токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения.

Требование Президента РФ установить особые режимы природопользования и охраны окружающей природной среды, включая мониторинг ее загрязнения как элемент основ государственной политики в Арктике не только подтверждает обоснованность позиции соискателя о принятии специального акта, основанную на анализе ряда правовых мер и выявленных при этом существенных дефектов как правового регулирования, так и правоприменения, но и диктует уполномоченным органам государства необходимость принять такой акт.

Оценивая существенную значимость данного программного документа, диссертант вынуждена согласиться с другими исследователями, которые приходят к разным выводам касательно действенности подобных нормативно-правовых актов.

«Отмечая несомненную важность и полезность стратегических документов, следует обозначить и ряд проблем: они чрезвычайно обширны, многоплановы, вариативны, не могут быть в достаточной мере конкретны и обязательны, так как преследуют иные цели; кроме того, они могут быть как взаимосвязанными, так и разноплановыми и создаются на принципиально различных методических основах, как правило, многочисленными экспертными коллективами»<sup>197</sup>.

По мнению А.А. Соловьянова, «демонстрацией серьёзного отношения руководства страны к проблемам, существующим в Арктической зоне Российской Федерации, является принятие ряда стратегических документов, среди которых «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу», «Концепция государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера» и «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 г.» – к сожалению, заложенные в них директивы и требования к хозяйственной деятельности практически не реализованы в конкретных нормативно-правовых актах»<sup>198</sup>.

Н.И. Хлуденева отмечает, что принимаемые в Российской Федерации программные документы в области охраны окружающей среды также пока не создают устойчивую концептуальную основу для совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды Арктики, так как многие из заявленных в них путей, средств, механизмов достижения целей и задач государственной экологической политики лишь провозглашаются в качестве таковых<sup>199</sup>.

---

<sup>197</sup> Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. -2014. - № 4. - С. 421-428.

<sup>198</sup> Соловьянов А.А. О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. Экология и экономика. № 1, 2011. С. 94-103.

<sup>199</sup> Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды Арктики. // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г. РСМД): рабочая тетрадь. / [Вылегжанин А.Н. (рук.) и др.]; [гл.ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. – С. 25-26.

В то же время Д.О. Сиваков, как и автор настоящей диссертации, положительно отзывается о рассмотренном специальном документе, а именно – что разработанные и принятые Основы являются ориентиром для выработки специфических правовых норм, касающихся разнообразной хозяйственной и иной деятельности в отечественном секторе Арктики, также названный документ позволит продуманно дополнить правовой режим внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации с учетом повышенной уязвимости полярных экосистем<sup>200</sup>.

Диссертант разделяет обе научные позиции: действительно, документы программного характера могут содержать и содержат задачи, механизмы, средства, направления, создающие устойчивую концептуальную основу для совершенствования отечественного экологического законодательства в отношении Арктического региона Российской Федерации, однако, они должны не только провозглашаться в качестве таковых, а реализовываться в конкретных нормативно-правовых актах, а именно – в принятии специального федерального закона, как это было предложено диссертантом выше.

В пользу усиления правового регулирования природопользования и охраны окружающей среды в Арктике говорят, в частности, и данные, которые приводит экологическая организация «Bellona»:

- в России действуют около 350 тыс. км нефтепроводов, и, по информации общественных экологических организаций, на них ежегодно происходит около 50 тыс. аварий;

- не существует технологий 100% очистки пластовых вод, которые были бы способны полностью предотвратить попадание опасных веществ в морскую среду. Также, существует проблема эксплуатации старых месторождений, так как содержание пластовых вод в них гораздо больше, а содержание нефти -

---

<sup>200</sup> Сиваков Д.О. *Российской право и «Век Арктики»* // Законодательство и экономика. 2011. № 10. - С. 84-87.

значительно меньше. Так, например, в Северном море (регион Тампен) количество пластовых вод в два раза превышает количество нефти;

- за период освоения Тюменского Севера было потеряно 6 млн. га оленьих пастбищ (12,5% общей площади), загрязнено мазутом 30 тыс. га земель. Около 73 тыс. га лесов отравлены газовыми выбросами и химическими реагентами, подтоплены разливами буровых растворов и минерализованных вод. В отдельных районах концентрация нефтяных углеводородов в почвах превышает фоновые значения в 150-200 раз<sup>201</sup>.

Подобные весьма важные сведения по Арктике, касающиеся ущерба речным и морским экосистемам, деградации ландшафтов, загрязнения атмосферы, ущерба биоразнообразию и здоровью населения, приводит также экологическая организация «Greenpeace».

По оценкам этой общественной международной организации, нефтяное загрязнение рек Арктического бассейна уже сейчас достигло высокого уровня. Только с речным стоком в моря Северного Ледовитого океана ежегодно выносятся несколько сотен тыс. тонн нефтепродуктов<sup>202</sup>. В результате концентрация загрязняющих веществ на многих участках акватории Баренцева, Белого, Карского морей и моря Лаптевых в 2-3 раза превышает норму<sup>203</sup>.

По оценкам экспертов, при сооружении магистрального трубопровода на каждые 100 км трассы приходится 500 га поврежденных земельных угодий<sup>204</sup>. Ежегодный прирост некультивируемых нарушенных земель в нефтедобывающей и газовой промышленности в сумме достигает примерно 10

---

<sup>201</sup> Лесихина Н., Рудая И., Киреева А., Кривонос О., Кобец Е. Экологические риски при добыче и транспортировке углеводородного сырья // Нефть и газ российской Арктики: экологические проблемы и последствия. Доклад объединения Bellona. 2007. С. 47-56.

<sup>202</sup> Стратегическая программа действий по охране окружающей среды арктической зоны Российской Федерации (одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации, протокол совещания от 19.06.2009 № 2), раздел I, п. 2. URL: [http://www.npa-arctic.iwlearn.org/Documents/sap\\_da/sap\\_ru.pdf](http://www.npa-arctic.iwlearn.org/Documents/sap_da/sap_ru.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).

<sup>203</sup> В этой связи необходимо привести примеры крупных аварий в российской Арктике/Приполярье, приведшие к разливам нефтепродуктов и долговременному загрязнению: авария при добыче нефти на Кумжинском месторождении, 1980 г., авария на нефтепроводе в Усинском районе Республики Коми, 1994 г., авария при танкерной перевозке в Онежской губе, 2003 г.

<sup>204</sup> Валева Э.И., Московченко Д.В. Экологические и ландшафтные исследования: Региональный анализ антропогенной трансформации ландшафтов Ханты-Мансийского автономного округа. URL: <http://www.ipdn.ru/rics/doc0/DJ/II-valeeva.htm> (дата обращения: 01.06.2016).

тыс. га. При этом скорость восстановления зональной растительности в Арктике существенно ниже, чем в более южных регионах, а технологии рекультивации загрязненных земель малоэффективны.

Загрязнение атмосферы происходит в основном за счет сжигания попутного нефтяного газа (ПНГ). Из 55 млрд м<sup>3</sup> ежегодно добываемого в России ПНГ сжигается от 15 до 38 млрд м<sup>3</sup> ПНГ и лишь 14 млрд м<sup>3</sup> (26%), по данным МПР, направляется в переработку<sup>205</sup>. Кроме того, часть ПНГ, содержащего значительный объем метана (60-80%), напрямую выбрасывается в атмосферу. По данным Правительства, выбросы составляют примерно 5 млрд м<sup>3</sup> попутного газа в год только в нефтяной промышленности<sup>206</sup>. А есть еще потери в газовой отрасли.

В результате промышленного освоения Арктики популяции редких, в том числе занесенных в Красную книгу арктических животных, испытывают значительное давление. Деградация, фрагментация и загрязнение ландшафтов – причина снижения численности некоторых арктических млекопитающих и птиц и расселения некоторых видов животных (бурый медведь, рысь, лисица) на север. На млекопитающих в Арктических морях воздействует загрязнение морской среды, которое ведет к хроническому токсикозу, ослаблению иммунитета и различным заболеваниям. В Каспийском море это привело к «чуме плотоядных» и гибели 25-30 тыс. тюленей.

Ущерб, в первую очередь, связан с качеством питьевой воды и продуктов питания, загрязненных углеводородами. Чрезвычайно серьезной проблемой в регионах нефте-газодобычи является состояние почвенно-грунтовых и собственно подземных вод (включая питьевые). При попадании в почву всего лишь 1 м<sup>3</sup> нефти потенциально возможная площадь загрязнения поверхностного слоя грунтовых вод составляет более 5 тыс. м<sup>2</sup>.

---

<sup>205</sup> Международная природоохранная организация «World Wildlife Fund». Проблемы и перспективы использования попутного нефтяного газа в России. 2009. [Офиц. сайт]. URL: <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/337/> (дата обращения: 01.06.2016).

<sup>206</sup> Четвертое национальное сообщение Российской Федерации. Издание официальное. (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Под ред. Ю.А. Израэля, А.И. Нахутина, С.М. Семенова и др.) – М.: АНО Метеоагентство Росгидромета, 2006. – 164 с.

После крупнейшей наземной аварии, связанной с нефтяным разливом, в Республике Коми, заболеваемость взрослого и детского населения увеличилась на 16% и 20% – соответственно<sup>207</sup>.

При совершенствовании правового регулирования природопользования, особенно недропользования, в исследуемом регионе весьма важно учитывать данные «Greenpeace» и о том, что даже известнейшие нефтегазовые компании-гиганты пока что не располагают эффективными и проверенными технологиями ликвидации аварийных разливов нефти в суровых условиях Арктики. И ни одна, даже самая преуспевающая нефтяная или страховая компания в мире, не сможет полностью компенсировать экологический ущерб, причиненный нефтяным разливом в Арктике<sup>208</sup>.

В подтверждение этому следует привести данные анализа, проведенного указанной организацией, реферата Плана ликвидации аварийных разливов нефти (ПЛАРН) для платформы «Приразломная», опубликованного компанией «Газпром нефть шельф», в котором было обнаружено множество пробелов и недостатков. Основные из них таковы:

- в соответствии с документом, в районе работы платформы «Приразломная» возможны разливы нефти объемом до 10 тыс. тонн нефти (в случае аварии на танкере). Законодательство требует, чтобы у компании был разработан план работы в случае разлива объемом до 5 тыс. тонн. Более того, ПЛАРН «Приразломной» детально рассматривает только действия при разливах объемом до 1,5 тыс. тонн;

- предусмотренных в ПЛАРН техники и оборудования недостаточно для ликвидации крупного разлива;

- документ не учитывает экстремальные погодные условия, которые могут усложнить разворачивание оборудования для локализации разлива;

---

<sup>207</sup> Международная экологическая организация «Greenpeace». Доклад «Нефтегазовое освоение Арктики: какой ценой?». 27.09.2011 г. [Официальный сайт]. URL: [http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/Arctic-oil/Gas\\_oil\\_development.pdf](http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/Arctic-oil/Gas_oil_development.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).

<sup>208</sup> Международная экологическая организация «Greenpeace». Проект «Защитим Арктику» [Официальный сайт]. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/protect-the-arctic/> (дата обращения: 01.06.2016).

- компания неадекватно оценивает эффективность боновых заграждений;
- компания в первую очередь ориентируется на механическую ликвидацию загрязнения, переоценивая ее эффективность;
- компания заявляет о 100% эффективности методов сбора нефти в ледовых условиях, что очень далеко от реальности;
- при разливе подо льдом компания предлагает в том числе сжигать нефтепродукты;
- ПЛАРН не оценивает экстремальные условия работы персонала на открытом воздухе при ликвидации разлива<sup>209</sup>.

Существенное ухудшение качества окружающей среды Арктики, проявляемое в деградации экосистем, загрязнении окружающей среды, изменении, уничтожении генетического фонда флоры и фауны, других негативных, часто необратимых изменениях окружающей среды, является красноречивым свидетельством слабой эффективности действующего экологического законодательства.

Таким образом, Российская Федерация отстаёт от ряда приарктических стран, в частности, таких, как Канада, Норвегия, США, – в области принятия и развития специального законодательства, посвящённого регулированию экологических отношений в Арктике.

Наряду с формированием нормативных эколого-правовых основ в Арктической зоне РФ, не менее важной является задача совершенствования технической и технологической основы нефте-, газодобычи и транспорта нефти, газа в регионе. Нельзя не согласиться с С.А. Боголюбовым в том, что «В целом реализация новых проектов в северных широтах требует использования новых принципов разведки, добычи, эксплуатации и транспортировки

---

<sup>209</sup> Международная экологическая организация «Greenpeace». Доклад «Основные проблемы Плана ликвидации аварийных разливов нефти для платформы «Приразломная». 03.04.2014 г. [Официальный сайт]. URL: [http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/03-04-2014\\_PLARN\\_gaps/](http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/03-04-2014_PLARN_gaps/) (дата обращения: 01.06.2016).

энергоресурсов. При этом должны быть воплощены в жизнь принципы и идеи устойчивого развития, что позволит не нарушать уникальное биоразнообразие северных территорий, способствовать сохранению историко-культурного наследия и традиционного недропользования для коренных малочисленных народов Севера, а также обеспечить оптимизацию использования природных ресурсов при рациональном размещении объектов хозяйственной деятельности»<sup>210</sup>. При этом, профессор С.А. Боголюбов отмечает, что федеральное и региональное законодательство должно привлекать к продуманному освоению природных богатств Арктики с ориентиром на безотходные и малоотходные технологии. В природоохранных целях предлагается расширять сеть наблюдательных постов для осуществления мониторинга, а также наладить ведение кадастра территорий прошлого экологического ущерба, на основе данных которого в дальнейшем можно будет разрабатывать программы экологического оздоровления и реабилитации<sup>211</sup>.

Аналогичны и рекомендации отмеченной организации «Bellona»:

- проводить комплексную оценку воздействия проекта на окружающую среду и обеспечить систематический мониторинг процесса функционирования трубопроводной системы;

- внедрять наилучшие технологии и наиболее высокие экологические стандарты, направленные на минимизацию негативного воздействия трубопроводной системы на окружающую среду;

- принимать меры по снижению площади нарушенных территорий при строительстве нефте- и газопроводов. Обеспечивать сохранение путей миграции животных;

- обеспечивать безаварийное функционирование трубопроводных систем;

---

<sup>210</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>211</sup> Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере. Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 205.

- компенсировать в полном объеме ущерб окружающей среде и населению, испытывающему негативное влияние от деятельности по реализации проекта<sup>212</sup>.

Таким образом, в силу своей уникальности, в плане повышенной чувствительности арктической природы к антропогенному воздействию, экологические отношения в Арктической зоне Российской Федерации нуждаются в эффективной правовой защите, в специальном нормативно-правовом регулировании. Этот вопрос особенно обостряется при регулировании отношений пользования недрами, в частности – добычи полезных ископаемых, в силу известного пагубного влияния такой деятельности на окружающую среду.

Освоение больших запасов нефти и газа в арктических районах обусловили первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в Арктической зоне РФ. Анализ российского законодательства показывает, что слабый учёт географических, природно-климатических, иных уникальных особенностей Арктики препятствует формированию эффективного правового режима охраны уязвимых арктических экосистем. Не определены специальные эколого-правовые требования при проведении работ, связанных с использованием недрами в Арктической зоне РФ (геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых).

Недропользование в Арктической зоне РФ должно представлять собой выполнение пользователями недр работ, соответствующих лицензии и соблюдение ими специальных эколого-правовых требований.

Указанные требования должны выражаться в строгой регламентации охраны окружающей среды, учитывать особенности рационального использования арктических участков недр (место расположения объекта недропользования), а также минимизацию вредного влияния деятельности,

---

<sup>212</sup> Лесихина Н., Рудая И., Киреева А., Кривонос О., Кобец Е. Экологические риски при добыче и транспортировке углеводородного сырья // Нефть и газ российской Арктики: экологические проблемы и последствия. Доклад объединения Bellona. 2007. С. 47-56.

связанной с использованием недрами, на традиционный образ жизни и здоровье коренных народов Севера, проживающих в зоне влияния работ.

Помимо решения общей задачи установления особых правовых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды, как частный, но в то же время актуальный для темы настоящего диссертационного исследования случай защиты окружающей среды Арктики с учетом ее природных особенностей следует рассмотреть в качестве элемента особого режима недропользования досрочное прекращение права пользования недрами.

Очевидно, что решение о досрочном прекращении права пользования недрами может быть административным актом государства, принимаемым его уполномоченным органом при наличии правовых оснований, в том числе при игнорировании недропользователем именно природных особенностей Арктики, как средство принуждения к исполнению правовых требований по рациональному недропользованию в Арктике.

Как правильно утверждает М.М. Бринчук, «наиболее успешно управлять природными ресурсами, являющимися общественным достоянием, может государство в рамках его экологической функции. Оно имеет сбалансированную систему органов – законодательных, исполнительных и судебных, – призванных последовательно решать задачи определения в интересах общества правового режима природных ресурсов, распоряжения ими с учетом всеобщего права на благоприятную окружающую среду, контроля за их использованием, обеспечения экологического правопорядка, в том числе посредством принудительной силы»<sup>213</sup>. Так, говоря о принудительной силе государства, уместно привести слова М.В. Дудикова, который отмечает, что в процессе прекращения права пользования недрами достигается юридически значимый результат, который представляет собой форму воплощения юридически значимой цели. Значимость такой цели обусловлена защитой

---

<sup>213</sup> Бринчук М.М. Эколого-правовые аспекты собственности на природные ресурсы в контексте публичного и частного права. Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Сборник научных статей / Под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. Вып. 1. М.: Юридический институт Московского государственного университета путей сообщения, 2000. С. 51.

государственных интересов, прав граждан и юридических лиц, эффективным использованием недр, соблюдением требований безопасности, охраной недр и окружающей среды<sup>214</sup>. Для настоящего исследования в данном контексте особенный интерес представляет именно охрана недр, окружающей среды. По мнению диссертанта, досрочное прекращение права пользования недрами может выступать одним из инструментов защиты окружающей среды Арктики, в некоторых случаях – может стать единственным способом к понуждению недропользователя соблюдать соответствующие требования к охране арктических участков недр.

В подтверждение этого тезиса, следует привести мнение В.Д. Мельгунова, который, обращаясь к существу горных правоотношений, отмечает, что в данной сфере проведение работ связано со взрывоопасными и пожароопасными факторами, без учета которых невозможно обеспечить безопасность работников горных предприятий и населения, проживающего в зоне влияния горных работ. Без специального правового регулирования, установления особых условий, требований, предъявляемых к недропользователям, сложно обеспечить требования по рациональному использованию и охране недр в интересах нынешнего и будущих поколений. И в этой связи в Законе РФ «О недрах» установлен исчерпывающий перечень оснований возникновения права пользования участками недр, а также перечень оснований прекращения указанного права...<sup>215</sup>, в том числе – досрочного прекращения. Так, учитывая уязвимость арктических экосистем, ввиду негативного на них влияния недропользования, диссертант считает необходимым проанализировать основания для досрочного прекращения права пользования недрами на предмет выявления такого основания, как прекращение права пользования недрами ввиду нарушения/несоблюдения недропользователем соответствующих требований охраны окружающей среды.

---

<sup>214</sup> Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 27.

<sup>215</sup> Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. – Москва: Проспект, 2015. С.265.

«Закон Российской Федерации «О недрах» на основании ст. 20 исходит из того, что прекращение права пользования недрами охватывает как само прекращение этого права, так и приостановление или ограничение права недропользования»<sup>216</sup>.

В первую очередь необходимо определить, что является досрочным прекращением, отграничить данное понятие от таких понятий, как приостановление и ограничение права пользования недрами. Рядом исследователей<sup>217</sup> предлагается следующий вариант разграничения данных понятий.

При досрочном прекращении права пользования недрами, недропользователь прекращает все виды деятельности (кроме работ по консервации и ликвидации горных выработок, скважин и объектов инфраструктуры) на участке недр и получение соответствующей продукции. При досрочном прекращении права недропользования лицензия на пользование недрами подлежит снятию с государственного учёта и передаётся на хранение в федеральный (или территориальный) фонд геологической информации.

При приостановлении права пользования недрами основной вид деятельности и связанные с ним вспомогательные работы временно прекращаются (кроме деятельности по обеспечению сохранности горных выработок, скважин, по поддержанию строений, сооружений, оборудования в безопасном состоянии для жизни и здоровья людей, окружающей среды). При приостановлении права недропользования лицензия на пользование недрами с государственного учёта не снимается.

При ограничении права пользования недрами осуществление тех или иных видов деятельности, связанных с использованием недрами, временно или постоянно запрещается, если они привели или могут привести непосредственно к возникновению угрозы жизни и здоровью людей, негативному влиянию на

---

<sup>216</sup> Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 27.

<sup>217</sup> Василевская Д.В., Лаевская Н.А., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. С. 141-142.

окружающую среду до устранения причин, вызвавших данное ограничение. При ограничении права недропользования, лицензия на пользование недрами сохраняет свою силу – в части незапрещённых видов деятельности.

Исследователями<sup>218</sup> отмечается, что такая мера, как досрочное прекращение права недропользования, на практике применяется гораздо чаще, чем приостановление или ограничение.

Представляется важным проанализировать предусмотренные законодательством основания и порядок досрочного прекращения права пользования недрами.

Так, ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» определяет следующие такие основания:

- возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами;
- нарушение пользователем недр существенных условий лицензии;
- систематическое нарушение пользователем недр установленных правил пользования недрами;
- возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие);
- если пользователь недр в течение установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах;
- ликвидация предприятия или иного субъекта хозяйственной деятельности, которому недра были предоставлены в пользование;
- по инициативе владельца лицензии;
- непредставление пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах;
- по инициативе недропользователя по его заявлению.

---

<sup>218</sup> Там же

При этом в законе данный перечень является закрытым.

В случае, предусмотренном п. 2 ч. 1 ст. 20, отказ владельца лицензии от права пользования недрами, отказ должен быть заявлен письменным уведомлением органов, предоставивших лицензию, не позднее чем за шесть месяцев до заявленного срока.

В соответствии с законом владелец лицензии должен выполнить все обязательства, определенные в лицензии на случай досрочного отказа от прав, до установленного срока прекращения права пользования недрами. При невыполнении данных обязательств органы, предоставившие лицензию, имеют право в судебном порядке взыскать сумму ущерба от их невыполнения.

В случаях, предусмотренных п. 1 и 4 ч. 2: возникновение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, работающих или проживающих в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами; возникновение чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие); и ч. 3 ст. 20: в случае осуществления геологического изучения недр, в том числе по совмещенной лицензии, – решение Правительства Российской Федерации об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения юридическому лицу с участием иностранных инвесторов или иностранному инвестору или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии – решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства – пользование недрами прекращается после принятия компетентным органом решения об этом с письменным уведомлением недропользователя.

В случаях, предусмотренных п. 2, 3, 5, 8 ч. 2 ст. 20: при отказе владельца лицензии от права пользования недрами; при возникновении определенного условия (если оно зафиксировано в лицензии), с наступлением которого прекращается право пользования недрами; если пользователь недр в течение

установленного в лицензии срока не приступил к пользованию недрами в предусмотренных объемах; непредставления пользователем недр отчетности, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, непредставления или нарушения сроков представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации (в отношении лицензий на пользование участками недр местного значения) – решение о прекращении права пользования недрами может быть принято по истечении трех месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных им нарушениях при условии, если в указанный срок пользователь не устранил эти нарушения.

При устранении обстоятельств, условий, вызвавших приостановление или ограничение права пользования недрами, данное право может быть восстановлено. При отсутствии вины недропользователя, время, на которое оно было приостановлено – не включается в общий срок действия лицензии.

Таким образом, анализируя положения ст. 20 Закона РФ «О недрах», из содержания указанных оснований очевидно, что данный перечень не содержит прямого основания для досрочного прекращения права пользования недрами ввиду нарушения/несоблюдения недропользователем соответствующих требований охраны окружающей среды. При этом из девяти оснований п. 2 и 3 автор находит недостаточно конкретными, в отличие от остальных семи, и, следовательно, возможно, они могут подразумевать искомое автором основание. Однако, п. 3 является слишком обобщённым и недостаточно жёстким – предполагая не одноразовое, а систематическое нарушение правил пользования недрами, что, по убеждению диссертанта, является неприемлемым по отношению к арктической окружающей среде. Таким образом, остаётся раскрыть полное содержание п. 2 – существенные условия лицензии.

Значение понятия прекращения права пользования недрами М.В. Дудиков рассматривает в нескольких аспектах, один из которых звучит следующим

образом: «...прекращение права пользования недрами представляет собой прекращение правоотношений, определенных законодательством Российской Федерации о недрах и установленных в лицензии на пользование недрами»<sup>219</sup>. Следовательно, рассматриваемые правоотношения определяются законодательством, устанавливаются содержанием лицензии.

Как справедливо указывает В.Ф. Яковлев, «Недра – публичная собственность, отсюда на стадии предоставления недр в пользование используются элементы административно-правового регулирования в виде лицензий, установления обязательных правил»<sup>220</sup>.

Определяя сущность лицензионного предоставления недр в пользование, А.И. Перчик отмечал, что: «Одна сторона – государство – определяет порядок и условия, на которых оно предполагает передать недра в пользование, другая сторона – недропользователь – добровольно решает, подходят ли ему эти условия и при положительном решении заявляет, что он готов приступить к использованию недр»<sup>221</sup>.

И.Н. Сидоров также отмечает, что право пользования недрами выражается в конкретных правах и обязанностях, устанавливаемых в лицензии и её неотъемлемых приложениях и возникающих с даты государственной регистрации данной лицензии<sup>222</sup>.

«Условия пользования недрами закреплены в лицензии. При этом в ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» указаны те условия, которые должны составлять содержание такой лицензии.

Эти условия приобретают юридическую силу лишь в случае включения их в текст условий, который, на основании ч. 1 ст. 11 упомянутого Закона,

---

<sup>219</sup> Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 26.

<sup>220</sup> Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 / под ред. П.Г. Лахно. М.: Новая правовая культура, 2009. С. 9-12.

<sup>221</sup> Перчик А.И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. С. 103.

<sup>222</sup> Сидоров И.Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход : научное издание. – Москва : Проспект, 2016. С. 16.

является неотъемлемой составной частью лицензии на пользование недрами»<sup>223</sup>.

Важно отметить, что в настоящее время в законодательстве не закреплены конкретные формулировки условий пользования недрами. Однако, существует Приказ Федерального агентства по недропользованию от 23.09.2015 г. № 608 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства по недропользованию от 25.06.2015 г. № 427»<sup>224</sup> (далее – Приказ № 608), и Приложение № 1 к лицензии указанного приказа «Условия пользования недрами» (далее – Приложение № 1 Приказа № 608), которые корреспондируют и отчасти более широко раскрывают содержание рассмотренной ч. 2 ст. 20, ст. 12 Закона РФ «О недрах», и, ввиду этого, представляется необходимым обратиться к их содержанию.

Среди всех перечисляемых условий представляется необходимым остановиться на п. 10 и п. 12.

Так, п. 12 Приложения № 1 Приказа № 608 так же, как и ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах», посвящается досрочному прекращению (приостановлению, ограничению) права пользования недрами и раскрывает условия пользования недрами, при наступлении которых право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено в соответствии со ст. 20, 21 и 23 Закона РФ «О недрах». Важно подчеркнуть, что именно данный пункт раскрывает п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» – существенные условия лицензии, что в самом Законе РФ «О недрах» не предусматривается.

«Право пользования недрами может быть досрочно прекращено, приостановлено или ограничено в соответствии с п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (авт. прим.: нарушение пользователем недр существенных условий лицензии) в следующих случаях:

---

<sup>223</sup> Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 27.

<sup>224</sup> Приказ Федерального агентства по недропользованию от 23 сентября 2015 г. № 608 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства по недропользованию от 25.06.2015 № 427» // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант.

12.1. нарушение Пользователем недр сроков, указанных в пунктах 4.1.1 - 4.1.5, 9.5 настоящих Условий пользования недрами;

12.2. нарушение Пользователем недр обязательств, указанных в пункте 6.2 настоящих Условий пользования недрами;

12.3. нарушение Пользователем недр обязательств, указанных в пунктах 9.1, 9.2 настоящих Условий пользования недрами по представлению информации в федеральный и территориальный фонды геологической информации;

12.4. нарушение Пользователем недр условий, указанных в пункте 4.2 настоящих Условий пользования недрами в части:

- 12.4.1. срока начала работ по геологическому изучению недр;

- 12.4.2. срока начала работ по разведке месторождений;

- 12.5. нарушение Пользователем недр требований, утвержденных в установленном порядке технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых в части срока начала строительства объектов инфраструктуры предприятия по добыче полезных ископаемых и (или) срока ввода в разработку месторождения полезных ископаемых».

Так, анализ существенных условий показывает, что среди них также нет основания для досрочного прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами ввиду нарушения/несоблюдения недропользователем соответствующих требований охраны окружающей среды.

И в контексте наличия подобных требований в содержании лицензии, следует проанализировать также отмеченный выше п. 10 Приложения № 1 Приказа № 608.

Данный пункт соответствует содержанию п. 9 ч. 1 ст. 12 Закона РФ «О недрах» и говорит о требованиях по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами: «Пользователь недр обязан выполнять установленные законодательством требования по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами».

По мнению автора настоящего диссертационного исследования, имея ввиду всю остроту вопроса о необходимости качественной правовой защиты окружающей среды Арктики, наличие единственного, довольно обобщённого в этом смысле пункта в условиях лицензии – не представляется достаточным, особенно в арктических пространствах, где необходимы конкретные, жёсткие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием. В подтверждение этого представляется необходимым привести мнение В.Д. Мельгунова, который, анализируя права и обязанности недропользователей, отмечает, что они в значительной степени отличаются друг от друга в зависимости от вида пользования недрами, и анализ установленного Законом РФ «О недрах» перечня прав и обязанностей не позволяет считать их универсальными и применимыми к каждому из предусмотренных ст. 6 Закона РФ «О недрах» видов пользования недрами. Учитывая это, исследователь предлагает установить в законодательстве права и обязанности недропользователей не в общем виде, как это сделано сегодня, а применительно к каждому из видов пользования недрами. По его мнению, такой подход позволит детализировать права и обязанности недропользователей по каждому виду пользования недрами, исключить формальный характер перечисления прав и обязанностей в законодательстве, а также более эффективно защитить интересы не только недропользователей, но и интересы государства<sup>225</sup>. В этом же смысле В.Д. Мельгунов говорит и о важности разработки типовых условий пользования недрами для конкретных видов недропользования – такая работа должна проводиться с целью создания максимально возможных унифицированных условий пользования недрами для различных категорий будущих недропользователей<sup>226</sup>.

В свою очередь, И.Н. Сидоров также акцентирует внимание на отсутствие в Законе РФ «О недрах» общих норм, которые бы позволили устанавливать дифференцированные требования в зависимости от вида

---

<sup>225</sup> Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. – Москва: Проспект, 2015. С. 279.

<sup>226</sup> Там же. С. 280-281.

пользования недрами, геологических характеристик полезного ископаемого, а также стадии освоения участка недр. Несмотря на подробную регламентацию документального способа подтверждения соответствия требованиям, в законодательстве о недрах не определены содержательные критерии соответствия в зависимости от основания и вида пользования недрами<sup>227</sup>.

В контексте необходимости специального «арктического» законодательства, о котором неоднократно говорилось в настоящем диссертационном исследовании, представляется особенно важным подчеркнуть слова В.Д. Мельгунова о том, что отдельные особенности содержания права пользования недрами должны предусматриваться специальным законодательством – в случае возникающей у законодателя необходимости учета особенностей регулирования добычи того или иного вида полезных ископаемых, использования недр в других целях либо для пользования недрами в особых зонах. Именно такой подход к формированию права пользования недрами в объективном смысле соответствует системе и целям формирования специализированного законодательства России, регулирующего горные отношения<sup>228</sup>.

Завершая рассмотрение вопроса о досрочном прекращении права пользования недрами, учитывая вышеизложенное, диссертант предлагает усовершенствовать, а именно – ужесточить данный элемент правового регулирования недропользования, прежде всего, в отношении охраны арктической окружающей среды, следующим образом: для арктических участков недр, ввиду высокой уязвимости природы региона, предлагается дополнить содержание ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (основания для досрочного прекращения права пользования недрами) ещё одним основанием – «несоблюдение специальных требований к охране арктических участков недр»

---

<sup>227</sup> Сидоров И.Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход : научное издание. – Москва : Проспект, 2016. С. 51.

<sup>228</sup> Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. – Москва: Проспект, 2015. С. 279.

(которые будут изложены в следующей главе настоящего диссертационного исследования). Соответственно в «арктическом» законе при установлении особого режима недропользования также должно быть установлено это основание для досрочного прекращения права пользования недрами.

### **Глава 3. Совершенствование правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации**

#### **3.1. Правовое регулирование недропользования на участках недр Арктической зоны Российской Федерации**

В предыдущей главе настоящего диссертационного исследования указывалось, что режим предоставления и пользования участками недр федерального значения имеет существенные особенности, отличающие его от режима предоставления и пользования участками недр иных категорий, полагалось, что законодатель отмечает, что участкам недр присуща разная значимость. То есть, правовое регулирование недропользования в Российской Федерации дифференцировано в зависимости от категории участка недр.

Предлагается проанализировать особенности предоставления и пользования участками недр федерального значения, особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом и участков недр местного значения для целей разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, а также отдельно проанализировать правовой режим федерального фонда резервных участков недр и на этой основе сформулировать необходимые законодательные предложения, направленные на защиту уязвимой арктической природной среды.

Ранее нами отмечалось, что в Законе РФ «О недрах» понятие участков недр федерального значения появилось ещё в 1995 г., после принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон

Российской Федерации «О недрах». Однако, определённая в отношении данных участков недр наступила в 2008 г., после принятия Федерального закона «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», который установил чёткие критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что к данной категории участков относятся все наиболее значимые ресурсы минерального сырья. Необходимо также отметить, что законодатель указывает цель отнесения объектов к участкам недр федерального значения – это обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Исходя из указанных Законом РФ «О недрах» критериев, а также ряда его положений, можно заключить, что сегодня участки недр федерального значения представляют собой участки недр, которые обособлены в самостоятельную категорию (по виду полезного ископаемого; по виду полезного ископаемого и по объёму содержащихся в нём запасов; по месту, где объект пользования недрами располагается), наделенную отличительным административно-правовым режимом регулирования.

1. Основаниями возникновения права пользования участками недр федерального значения являются исключительно решения Правительства Российской Федерации.

Ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» предусматривает порядки предоставления права пользования участками недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии, двумя способами: по результатам аукциона (для участков недр, расположенных на суше, включённых в перечень участков недр федерального значения) и без

проведения аукционов (для участков, расположенных на континентальном шельфе; для участков, содержащих газ, которые также включены в соответствующий перечень участков недр федерального значения и при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения). В обоих случаях основаниями возникновения права пользования участками недр федерального значения являются исключительно решения Правительства Российской Федерации. При этом «принятие решения не удостоверяет возникновение права, а является необходимым основанием для этого»<sup>229</sup>.

Раскрывая данную особенность правового режима участков недр федерального значения, необходимо отметить следующее. В рамках принятия Правительством Российской Федерации решения о предоставлении права пользования участками недр федерального значения, как по форме аукциона, так и в безаукционной форме, – существует обязательная стадия согласования всех проектов распоряжений Правительства РФ с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, которая осуществляется Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра).

Так, характеризуя указанную процедуру, исследователи<sup>230</sup> отмечают, что такими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти будут являться:

- Министерство экономического развития Российской Федерации (согласование проекта распоряжения в части инвестиционных обязательств заявителя и обеспечения их выполнения),

- Федеральная служба безопасности Российской Федерации (согласование проекта распоряжения в части, касательно отсутствия возможности возникновения угрозы безопасности РФ),

---

<sup>229</sup> Манин Я.В. Административно-правовое регулирование пользования участками недр федерального значения в пределах территории Российской Федерации //Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 59.

<sup>230</sup> Василевская Д.В., Лаевская Н.А., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. С. 83.

- Министерство обороны Российской Федерации (согласование проекта распоряжения в части, касательно отсутствия возможности возникновения угрозы обороне РФ).

Более того, в зависимости от места расположения участка недр либо в зависимости от вида находящегося на данном участке недр полезного ископаемого, указанные документы подлежат согласованию также со следующими федеральными органами исполнительной власти:

- Росрыболовством (по участкам недр, которые расположены во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации),

- Министерством энергетики Российской Федерации (по участкам недр, которые содержат месторождения углеводородного сырья),

- Росатомом (по участкам недр, которые содержат месторождения, проявления урана и других радиоактивных полезных ископаемых),

- Министерством финансов Российской Федерации (по участкам недр, которые содержат месторождения драгоценных металлов и драгоценных камней).

При возникновении с каким-либо федеральным органом разногласий по проектам распоряжений, согласно п. 59 Регламента Правительства Российской Федерации<sup>231</sup>, Минприроды России проводит согласительные совещания с таким органом.

Для лучшего понимания реализации на практике описанной выше особенности правового регулирования участков недр федерального значения, для выявления возможных последствий её реализации – как для недропользователей, так и для государства, необходимо привести пример из правоприменительной практики, которая на сегодняшний день является достаточно развитой.

---

<sup>231</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 01 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // РГ. 2004. № 3496.

Аукцион на право пользования участком недр федерального значения, согласно распоряжению Правительства РФ от 5 октября 2010 г. № 1686-р «О порядке проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, расположенным в юго-восточной части Байдарацкой губы Карского моря, для геологического изучения недр, разведки и добычи строительных песков, осуществляемых по совмещенной лицензии»<sup>232</sup>, был проведён в декабре 2010 г.

В соответствии со ст. 13.1 Закона РФ «О недрах», Правительство Российской Федерации в срок, не превышающий 30 дней с даты проведения аукциона, должно принять решение об утверждении результата аукциона на право пользования участком недр федерального значения.

Вместе с тем, такое распоряжение Правительства РФ по указанному выше участку недр было принято только через 1,5 года – в июне 2012 г.<sup>233</sup>

Таким образом, можно сделать вывод о том, что предоставление права пользования участками недр федерального значения на уровне Правительства РФ, с одной стороны, позволяет обеспечить контроль над стратегически важными объектами недропользования, является необходимой мерой, направленной на обеспечение обороны страны и безопасности государства, но в то же время, данная мера проявляется в сложных, длительных процедурах подготовки и согласования всех проектов распоряжений Правительства РФ, что, как показывает практика, существенно замедляет процесс лицензирования. В этой связи, следует также отдельно отметить, что процедура принятия решения о предоставлении права пользования участками недр федерального значения при установлении факта открытия месторождения, является ещё более сложной, так как, в данном случае, в отмеченной ранее обязательной стадии согласования документов с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, помимо указанных государственных органов, будет

---

<sup>232</sup> СЗ РФ. 2010. № 41 (часть II). Ст. 5288.

<sup>233</sup> Василевская Д.В., Лаевская Н.А., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. С. 87.

участвовать еще и Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации.

Ввиду того, что участки недр федерального значения содержат наиболее значимые ресурсы минерального сырья и выполняют цель обеспечения обороны страны и безопасности государства, представляется, что принятие решения о предоставлении права пользования такими участками на самом высоком государственном уровне, с неотъемлемой процедурой согласования с различными федеральными органами исполнительной власти, хотя объективно и замедляет процесс лицензирования, тем не менее, является оправданным, применительно к участкам недр федерального значения, расположенным в Арктическом регионе Российской Федерации – в частности.

2. Особенности требования, предъявляемые законодателем к недропользователям на участках федерального значения.

Ст. 9 Закона РФ «О недрах» установлены требования к субъектам недропользования, и указано, что пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Однако, касательно недропользователей на участках недр федерального значения Правительство Российской Федерации, в интересах обеспечения обороны страны и безопасности государства, при определении порядка и условий проведения аукционов по представлению Министерства обороны Российской Федерации и (или) Федеральной службы безопасности Российской Федерации, может устанавливать ограничения допуска юридических лиц с участием иностранных инвесторов, созданных в соответствии с законодательством Российской Федерации, к участию в аукционах.

Исследуя содержание ст. 9, важно отметить особенности требований к пользователям на данной категории участков недр, которые расположены на континентальном шельфе Российской Федерации – ими могут быть юридические лица:

- которые созданы согласно российскому законодательству;
- имеющие не менее, чем пятилетний опыт освоения участков недр континентального шельфа России;
- в которых государственная доля/вклад в уставных капиталах равна более чем 50% и (или), в отношении которых государство имеет право прямо/косвенно распоряжаться более чем 50% общего количества голосов, которые приходятся на голосующие акции/доли, которые составляют уставные капиталы таких юридических лиц.

Следовательно, круг потенциальных пользователей недр на континентальном шельфе крайне узкий и включает в себя только две государственные компании: ПАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть»<sup>234</sup>.

Имеются иные особенные требования к недропользователям. Согласно ст. 12 Федерального закона «О газоснабжении в Российской Федерации»<sup>235</sup> и п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ»<sup>236</sup> устанавливается, что на участках недр федерального значения, содержащих газ, пользователем недр может быть организация-собственник Единой системы газоснабжения или организация-собственник региональной системы газоснабжения.

---

<sup>234</sup> Василевская Д.В. На недра шельфа и крупные месторождения нефти и газа на суше в России смогут претендовать только компании, контролируемые государством // Нефть и капитал. 2008. № 9. С. 12.

<sup>235</sup> РГ. 1999. № 67.

<sup>236</sup> СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 405.

Представляется, что законодатель, вводя указанные ограничения, требования к субъектному составу, тем самым пытается «защитить» участки, содержащие особо значимые ресурсы государства. Закон сужает круг потенциальных недропользователей на данных участках, «ограждает» от иностранного участия, с целью обеспечения обороны страны и безопасности государства, что видится оправданным.

По этому поводу исследователями высказываются разные мнения.

В.А. Кузнецова считает, что ужесточение законом требований к недропользователям, которые ведут работы на участках недр федерального значения, является необходимой мерой, которая способствует обеспечению обороны страны и безопасности государства. «При этом представляется вполне обоснованным желание законодателя установить жесткие требования к пользователям недр, проводящим работы на континентальном шельфе, в силу объективных причин, связанных со спецификой таких работ.

Вместе с тем установление таких требований, при которых проведение работ на континентальном шельфе концентрируется только «в руках» двух компаний (пусть даже таких крупных как ПАО «Газпром» и ОАО «НК «Роснефть»), не будет способствовать эффективному освоению континентального шельфа Российской Федерации, поскольку, как показывает практика, указанные компании обладают рентабельными к освоению запасами полезных ископаемых более чем на 70 лет, и поэтому, не заинтересованы в краткосрочной и среднесрочной перспективе в активизации работ по изучению и последующему освоению более дорогих ресурсов недр континентального шельфа»<sup>237</sup>.

Подробно анализируя в своей работе специфику требований к квалификации субъектов пользования недрами на континентальном шельфе, Мазков Е.Ю. отмечает, что требование Закона РФ «О недрах» о том, что юридическое лицо-пользователь недр должно быть зарегистрировано в

---

<sup>237</sup> Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 66.

соответствии с законодательством Российской Федерации, – с точки зрения публичных интересов государства, необходимости сохранения максимально возможных инструментов контроля за пользователями недр как административного, так и налогового плана, введение такого критерия к участкам, имеющим принципиальное значение для воспроизводства минерально-сырьевой базы – является оправданным. Анализируя требование Закона РФ «О недрах» о наличии пятилетнего опыта работ на континентальном шельфе, исследователь отмечает, что «в силу национальной значимости участков шельфа и уязвимости экосистемы северных морей, требования о наличии специфического оборудования, лицензий и опыта пользователя недр максимально понятны. Вместе с тем, анализ экономической эффективности государственных корпораций, их управленческий потенциал и современное состояние промышленных сфер, способных обеспечить техническое освоение шельфа, а также отсутствие опыта у российских компаний по глобальным проектам морской нефтедобычи, свидетельствует о необходимости оценки возникающих правовых рисков в связи с введением таких ограничений. Поскольку такие требования законодателя влекут существенную ответственность за судьбу всего шельфа, их исполнение должно быть обеспечено целым комплексом мер и инструментов»<sup>238</sup>.

По мнению Д.В. Василевской, не вполне стыкуется с такими жёсткими требованиями к субъектному составу недропользователей, которым может быть предоставлено право пользования континентальным шельфом по совмещенной лицензии, абсолютно либеральная норма о возможности регионального геологического изучения шельфа всеми заинтересованными лицами вне зависимости от места их государственной регистрации и источника происхождения капитала. Как представляется, геологическая информация, полученная при проведении регионального геологического изучения недр,

---

<sup>238</sup> Мазков Е.Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 114-115.

представляет серьезную ценность. В связи с чем в данном случае не всегда оправдано активное участие иностранных компаний<sup>239</sup>.

В отношении Арктического региона необходимо отдельно отметить следующее: декларированная необходимость ускоренного освоения ресурсов нефти и газа арктического шельфа (их изучения и подготовки к следующей активной фазе – добыче), закреплённая в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года»<sup>240</sup>, таким образом, входит в противоречие с установленным в законодательстве подходом.

Министерство природных ресурсов и экологии России в конце 2012 – начале 2013 гг. стало выражать обеспокоенность «аппетитами» госкомпаний<sup>241</sup>: «в случае удовлетворения заявок госкомпаний на лицензии («Роснефть» претендует на 12 участков, «Газпром» - на 29) они получают до 80% перспективных участков шельфа сроком на 10 лет, а объёмов геологоразведочных работ, на выполнении которых настаивает «Роснефть», недостаточно для завершения регионального геологического изучения». Поэтому Минприроды РФ предложило госкомпаниям «сдавать в нераспределённый фонд для передачи частным инвесторам те участки, в которых они не заинтересованы»<sup>242</sup>.

Опираясь на изложенный выше анализ законодательства, мнения учёных, автор придерживается следующей позиции. Участки недр федерального значения, как объекты, содержащие стратегические и дефицитные ресурсы недр Российской Федерации, в плане доступа к ним, нуждаются в особой защите со стороны государства. Касательно ограничений, установленных

---

<sup>239</sup> Василевская Д.В. О совершенствовании законодательства и системы государственного управления отношениями недропользования на континентальном шельфе РФ/Серия: Академические чтения. Вып. 63. М.: Изд. Центр РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина. – 2010. – 22 с.

<sup>240</sup> См.: Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20 февраля 2013 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс.

<sup>241</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб.: Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>242</sup> Кезик И. Шельф не отдадим // Ведомости. 2013. URL: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/375021/shelf\\_ne\\_otdadim#ixzz219J9RiOl](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/375021/shelf_ne_otdadim#ixzz219J9RiOl) (дата обращения: 27.07.2014).

законодателем, по отношению к субъектному составу на данных участках, следует согласиться с необходимостью такой законодательной «защиты», особенно, применительно к Арктическому региону страны.

3. Специфика в требованиях, содержащихся в лицензиях, к проведению работ на участках недр федерального значения (в отношении акваторий).

«В процессе лицензирования пользования недрами государство определяет условия, на которых оно предполагает передать участок недр в пользование. Таким образом, устанавливаются и юридически оформляются права и обязанности недропользователя применительно к конкретной экосистеме»<sup>243</sup>.

Требования к содержанию лицензий на пользование недрами регламентируются ст. 12 Закона РФ «О недрах». Исходя из её содержания, можно выделить следующие требования применительно к акваториям:

- указание границ земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами;
- условия, связанные с платежами, взимаемыми при пользовании недрами, земельными участками, акваториями.

Как видим, в целом к содержанию лицензий на таких участках недр Закон РФ «О недрах» регламентирует самые общие требования, очевидно недостаточные для обеспечения эффективного недропользования. Но, применительно к отдельным акваториям, в отношении континентального шельфа в частности, следует, однако, отметить ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации», которая устанавливает особенности проведения разведки на континентальном шельфе и разработки минеральных ресурсов шельфа.

Так, в указанной статье говорится, что наряду с требованиями к содержанию лицензий, установленными законодательством Российской

---

<sup>243</sup> Комиссаренко В.С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 52.

Федерации о недрах, лицензия и ее неотъемлемые составные части, должны содержать также следующие сведения:

- об условиях экологического и гидрометеорологического обеспечения пользования участками и о мерах по такому обеспечению, включая организацию мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды, предупреждение, снижение и возмещение ущерба, наносимого окружающей среде, в том числе водным биоресурсам;

- о мерах по предотвращению и ликвидации аварийных ситуаций;

- об условиях страхования, консервации и (или) ликвидации установок и сооружений по завершении работ;

- о мерах, предусматривающих применение технологий и методов ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в морской среде в ледовых условиях, при разработке минеральных ресурсов континентального шельфа в ледовых условиях;

- о праве пользователя недр на создание, эксплуатацию, использование искусственных островов, установок, сооружений, проведение буровых работ, прокладку подводных кабелей, трубопроводов в соответствии с проектной документацией, предусмотренной законодательством Российской Федерации о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

Также, согласно ст. 8 у недропользователей, проводящих работы в акваториях, есть следующие обязанности:

- осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, в том числе по защите и сохранению морской среды и природных ресурсов континентального шельфа;

- регулярно поддерживать связь с береговыми службами Российской Федерации и при наличии соответствующего оборудования передавать в основные международные синоптические сроки в ближайший

радиометеорологический центр Российской Федерации оперативные данные метеорологических и гидрологических наблюдений в соответствии со стандартными процедурами Всемирной метеорологической организации.

Как правильно отмечает С.А. Сосна, «Исследуемая нами норма по своему содержанию достаточно объемна, в неё включены не только указания на органы исполнительной власти, отвечающие за порядок осуществления геологического изучения, разведки и добычи континентального шельфа, но и оговорены дополнительные условия, подлежащие включению в лицензии, рассмотрены вопросы контроля и рационального использования ресурсов континентального шельфа»<sup>244</sup>.

Таким образом, в отношении регламентации условий к содержанию лицензий на недропользование в акваториях, можно констатировать следующее:

- данные условия регулируются Законом РФ «О недрах» и в большей степени – Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации»;

- в отличие от участков недр федерального значения, расположенных на суше, применительно к участкам недр континентального шельфа в отношении лицензионного содержания Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» устанавливает дополнительные условия.

Представляется необходимым проанализировать также требования в отношении проведения работ по недропользованию на континентальном шельфе, касающиеся оценки воздействия на окружающую среду и экологической экспертизы; сохранения водных биоресурсов и среды их обитания.

Так, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в ст. 4 определяет, что континентальный шельф Российской Федерации является объектом особой охраны и устанавливает, ввиду этого, некоторые особенности

---

<sup>244</sup> Сосна С.А. Концессионные договоры с иностранными инвесторами. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России / Отв. ред.: Светланов А.Г. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. - 213 с.

правового регулирования деятельности на шельфе, прежде всего в части необходимости получения положительного заключения государственной экологической экспертизы (с опережающим проведением процедуры оценки воздействия на окружающую среду). Данное требование регламентируется также в Федеральном законе «Об экологической экспертизе», с непосредственной отсылкой на Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации».

Известно, что в России ОВОС и экологическая экспертиза являются составными частями такого правового механизма, как экологическая оценка намечаемой хозяйственной и иной деятельности. Ранее в настоящем диссертационном исследовании с учётом близости предмета подчёркивалась взаимосвязь данных процедур. В этом контексте также следует добавить, что в обеих процедурах достаточно значимую роль законодатель отводит участию общественности.

В предыдущей главе также отмечалось, что процедура ОВОС регулируется Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (далее – Положение).

Так, оценка воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду является процессом, способствующим принятию экологически ориентированного управленческого решения о реализации намечаемой хозяйственной и иной деятельности посредством определения возможных неблагоприятных воздействий, оценки экологических последствий, учёта общественного мнения, разработки мер по уменьшению и предотвращению таких воздействий<sup>245</sup>. В механизме экологического права ОВОС выполняет функции, связанные с выявлением потенциального

---

<sup>245</sup> См.: Кичигин Н.В., Пономарёв М.В., Хлуденёва Н.И. Экологическое право: краткий курс лекций. – М.: Издательство Юрайт, 2013. С. 17.

экологического вреда планируемой хозяйственной и иной деятельности и разработкой мер по его предупреждению<sup>246</sup>.

Цель ОВОС – предотвращение или смягчение воздействия этой деятельности на окружающую среду и связанных с ней социальных, экономических и иных последствий (п. 1.2 Положения). ОВОС проводится только для той намечаемой хозяйственной и иной деятельности, обосновывающая документация которой проходит экологическую экспертизу (п. 1.3 Положения). Участниками процедуры ОВОС являются: заказчик, органы государственной власти и местного самоуправления, предоставляющие необходимую информацию или содействующие проведению исследований, граждане и общественные объединения. «ОВОС осуществляется заказчиком (инициатором) намечаемой экологически значимой деятельности, начиная с самых ранних стадий ее планирования. Заказчиком может быть как юридическое лицо, так и гражданин-предприниматель. ОВОС является инструментом, обязывающим заказчика планируемой деятельности обеспечить выполнение требований экологического законодательства на стадии подготовки проекта»<sup>247</sup>.

Следует отметить п. 1.6 Положения: «материалы ОВОС являются составной частью документации, представляемой на экологическую экспертизу...» – что ещё раз подчёркивает взаимосвязь и неразрывность этих двух процедур. На важное обстоятельство, касающееся сути и назначения этих правовых инструментов, обращает внимание М.М. Бринчук: «Если государственная экологическая экспертиза представляет собой правовое средство обеспечения учета и выполнения экологических требований на стадии принятия хозяйственного, управленческого и иного решения, то ОВОС есть главное правовое средство обеспечения учета и выполнения этих требований на стадии подготовки соответствующего хозяйственного решения»<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

<sup>247</sup> Там же

<sup>248</sup> Там же

При этом, «под экологическими требованиями, которым должна соответствовать планируемая деятельность, понимаются требования по охране окружающей среды от вредных химических, физических и биологических воздействий и по обеспечению рационального использования природных ресурсов, выработанные наукой и практикой и согласованные с законами развития природы»<sup>249</sup>.

Проведение ОВОС обязательно на всех этапах подготовки документации, обосновывающей хозяйственную и иную деятельность, до её представления на государственную экологическую экспертизу (п. 2.2 Положения).

Обсуждение общественностью объекта экспертизы, включая материалы ОВОС, организуется заказчиком совместно с органами местного самоуправления. Участие общественности при подготовке материалов ОВОС может осуществляться:

- на этапе представления первоначальной информации;
- на этапе проведения ОВОС и подготовки обосновывающей документации (п. 3.3.3 Положения).

По мнению Н.Г. Жаворонковой и И.О. Красновой, необходимость обеспечения учёта общественного мнения на каждом этапе ОВОС имеет важное значение, поскольку влияет на законность экспертного заключения<sup>250</sup>.

Материалы ОВОС предоставляются на всех стадиях подготовки и принятия решений о возможности реализации этой деятельности органами государственной экологической экспертизы.

Так, результатом ОВОС являются: информация о характере и масштабах воздействия на окружающую среду намечаемой деятельности, альтернативах ее реализации, оценке экологических и связанных с ними социально-экономических и иных последствий этого воздействия и их значимости, возможности минимизации воздействий; выявление и учет общественных

---

<sup>249</sup> Бринчук М.М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // Государство и право. 2000. № 9. С. 39.

<sup>250</sup> Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О. Экологическое право. Учебник для бакалавров. – Москва: Проспект, 2014. 476 с.

предпочтений при принятии заказчиком решений, касающихся намечаемой деятельности; решения заказчика по определению альтернативных вариантов реализации намечаемой деятельности (в том числе о месте размещения объекта, о выборе технологий и иные) или отказа от нее с учетом результатов проведенной ОВОС<sup>251</sup>.

Касательно экологической экспертизы, необходимо отметить, что закон предусматривает два её вида: государственная (обязательная) и общественная (по инициативе граждан, организаций). Возможно проведение и иных экспертиз (научных, ведомственных), но они не будут влечь юридических последствий в отличие, прежде всего, от государственной экологической экспертизы.

Так, согласно ст. 1 Федерального закона «Об экологической экспертизе»: экологическая экспертиза – это установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.

Как отмечалось ранее в настоящем диссертационном исследовании: лишь в отношении проектных работ на континентальном шельфе государственная экологическая экспертиза является обязательной мерой по охране его окружающей среды, в том числе по защите морской среды и сохранению природных ресурсов шельфа<sup>252</sup>.

Таким образом, важно заключить, что требования к работам на участках недр федерального значения в отношении проведения государственной экологической экспертизы, соответственно, различны – имеется ввиду, что

---

<sup>251</sup> Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. – М.: Издательский Дом «Городец», 2008. – 448 с.

<sup>252</sup> Из существующих федерального и регионального уровней государственной экологической экспертизы, шельф является объектом экспертизы федерального уровня.

применительно к разработке месторождений нефти и газа данная экспертиза необходима только на участках недр континентального шельфа, но не на суше.

В ранее рассмотренной ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» среди требований к содержанию лицензий отмечалось, что в лицензии должны содержаться также сведения о праве пользователя недр на проведение буровых работ,.. прокладку подводных кабелей, трубопроводов в соответствии с проектной документацией и т.д. Ст. 9 данного закона определяет, что если в лицензии есть указание о праве её владельца осуществлять буровые работы, то получать отдельное разрешение на осуществление буровых работ недропользователю не требуется<sup>253</sup>. В отмеченной статье также говорится, что условия проведения буровых работ включают в себя совокупность мероприятий, направленных на предотвращение загрязнения окружающей среды и также на снижение и возмещение вреда, который может быть нанесен окружающей среде, в том числе водным биологическим ресурсам.

При этом следует подчеркнуть, что ни разрешение на бурение, ни положительное заключение государственной экологической экспертизы, ни решение о предоставлении права водопользования невозможно получить без согласования проекта бурения Росрыболовством.

Росрыболовство согласует проведение работ на шельфе при условии соблюдения ряда требований:

- наличие очистных сооружений, обеспечивающих соблюдение концентрации загрязняющих веществ в сбрасываемых водах;
- осуществление сбросов в соответствии с установленными Росприроднадзором лимитами сбросов загрязняющих веществ;

---

<sup>253</sup> В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370», разрешения на проведение таких работ выдаёт Росприроднадзор. См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // РГ. 2004. № 170.

- возмещение вреда, причиняемого хозяйственной деятельностью водным биологическим ресурсам<sup>254</sup>.

В этой связи следует также отметить и ст. 50 Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»<sup>255</sup>, содержание которой говорит о том, что при проведении работ по разведке и добыче сырья на континентальном шельфе, пользователям недр необходимо проводить мероприятия по сохранению водных биоресурсов и среды их обитания.

Кроме того, в ч. 7 ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» устанавливается запрет на выдачу лицензии, в случае, если региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа. В соответствии с российским законодательством осуществление указанных видов деятельности в границах рыбохозяйственных заповедных зон континентального шельфа ограничивается или запрещается.

Таким образом, на основании вышеизложенного можно заключить, что существующее законодательство Российской Федерации при проведении работ по недропользованию на континентальном шельфе, регламентирует приоритетность сохранения водных биоресурсов, что соответствует международным экологическим нормам и принципам.

Проанализировав нормы российского законодательства, регламентирующие требования в содержании лицензий, к проведению работ по недропользованию на участках недр федерального значения (в отношении акваторий), диссертантом делается вывод о том, что в отличие от участков недр федерального значения, расположенных на суше, в отношении участков недр континентального шельфа законодатель устанавливает следующие дополнительные условия, специальные требования:

---

<sup>254</sup> Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика: Монография. – М.: «Юрист», 2012. С. 88-89.

<sup>255</sup> РГ. 2004. № 284.

- специфика содержания лицензии, выраженная в дополнительных условиях, предусмотренная Федеральным законом «О континентальном шельфе Российской Федерации»;

- необходимость проведения обязательной государственной экологической экспертизы;

- соблюдение недропользователями требований по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания.

Представляется, что данная специфика обусловлена факторами экологического, геополитического характера – взаимосвязью правового режима континентального шельфа с нормами и требованиями международного права.

В то же время по вопросу о достаточности указанной специфики эколого-правовых требований на акваториях, исследователями выражаются следующие мнения.

Е.Ю. Мазков считает, что «после установления специальных процедур предоставления участков недр шельфа в пользование, особых требований к субъектному составу возникающих правоотношений, отражения в законодательстве специфики и защиты интересов обороны и безопасности при освоении участков шельфа, законодателем не предусмотрены содержательные особенности прав и обязанностей недропользователя при освоении участков недр континентального шельфа. Соответственно требования к содержанию лицензий по участкам недр, расположенным на суше и на акваториях, дифференцированы в недостаточной степени»<sup>256</sup>.

Проанализировав содержание ст. 23 Закона РФ «О недрах», регламентирующую требования по рациональному использованию и охране недр, диссертант также приходит к выводу, что, несмотря на то, что перечень обязанностей недропользователя в сфере рационального использования и охраны недр является достаточно широким, тем не менее, какие-либо значимые

---

<sup>256</sup> Мазков Е.Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 116-117.

особенности для недропользователя, проводящего работы в акватории, отсутствуют.

Авторы монографии «Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика» по этому поводу высказывают следующее мнение: «Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» также напрямую не выделяет каких-либо специальных положений, регламентирующих вопросы рационального недропользования в акваториях, помимо указания на то, что пользователь недр обязан осуществлять технологические, гидротехнические, санитарные и иные мероприятия, а также соблюдать применимые международные нормы и стандарты, законы и правила Российской Федерации по защите морской среды, минеральных ресурсов и водных биоресурсов. Полагаем, что специфика проведения работ в акваториях предполагает большую детальность правового регулирования требований по рациональному использованию и охране недр»<sup>257</sup>.

Схожая позиция (в отношении вопросов безопасного проведения работ на шельфе) и у С.Ю. Мареевой, которая говорит о целесообразности отдельного регулирования вопросов безопасного проведения работ на шельфе, поскольку в силу закрытости и уникальности экосистем – требования эти должны быть на порядок выше и прозрачнее, содержать эффективный механизм предупреждения нарушения требований промышленной безопасности и инструменты оперативного контроля за их исполнением<sup>258</sup>.

В ст. 46 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в которой предусмотрены специальные экологические требования для деятельности по добыче нефти и газа, применимые, в том числе, при освоении участков недр континентального шельфа, также регламентируется требование о

---

<sup>257</sup> Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика: Монография. – М.: «Юрист», 2012. С. 86.

<sup>258</sup> См. подробнее: Мареева С.Ю. Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ. – М., 2006.

применении эффективных мер по обезвреживанию отходов производства, сбору нефтяного (попутного) газа и минерализованной воды, возмещать вред окружающей среде... Однако, как отмечает В.С. Комиссаренко, в действительности эти требования специального характера не приобретают: обезвреживать отходы и возмещать экологический вред должны все природопользователи, обязанности собирать нефтяной газ и минерализованные воды остались без конкретизации<sup>259</sup>.

Завершая обзор мнений учёных, следует отметить, что изучение и освоение морских ресурсов углеводородного сырья характеризуется специфическими особенностями, которые напрямую влияют на уровень вовлечения в оборот полезных ископаемых<sup>260</sup>. Исследователи-экологи выделяют несколько основных направлений глобального загрязнения окружающей среды в пределах территориальных вод и континентального шельфа. В зависимости от степени экологической опасности и от общего объема производства соответствующих работ на первом месте стоит морская перевозка нефти через районы прибрежного рыболовства<sup>261</sup>.

Вопрос правового обеспечения экологической безопасности морских пространств при освоении ресурсов нефти и газа континентального шельфа приобретает особую актуальность с учетом того, что омывающие Россию моря являются крупным источником необходимых для населения страны биоресурсов, на побережье, где строится необходимая инфраструктура, проживают малочисленные и коренные народы, чьи интересы необходимо учитывать при освоении недр континентального шельфа<sup>262</sup>. Всё это в совокупности требует серьёзных мер по соблюдению требований

---

<sup>259</sup> Комиссаренко В.С. Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр // Нефть, Газ и Право. №1. 2005.

<sup>260</sup> См.: Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>261</sup> См.: Патин С.А. Нефть и экология морского шельфа. М.: ВНИРО. 2001. С.154.

<sup>262</sup> См.: Экологические проблемы Камчатки и шельфа прилегающих морей // Материалы VI научной конференции. Петропавловск-Камчатский, 29-30 ноября 2005.

экологической безопасности населения и охраны окружающей среды в каждом конкретном случае освоения участков недр континентального шельфа<sup>263</sup>.

Что же касается состояния права в исследуемой сфере в целом, в литературе справедливо отмечается, что правовое экологическое обеспечение освоения углеводородного сырья шельфа резко отстаёт от нефтегазовых реалий сегодняшнего дня, а тем более, завтрашнего<sup>264</sup>.

Так, несмотря на имеющуюся отмеченную специфику, выраженную в дополнительных требованиях законодательства, применительно к континентальному шельфу, диссертант соглашается с приведёнными мнениями исследователей о необходимости более детальных, повышенных эколого-правовых требований в отношении работ по недропользованию на акваториях. Выявленная научная обеспокоенность по этому вопросу ещё больше подтверждает всю остроту необходимости установления таких требований в отношении работ по использованию недр в Арктическом регионе страны, где экосистема морей особенно уязвима и слабо восстанавливаема: «Запасы углеводородов сосредоточены в недрах шельфа, характеризующихся сложными природно-климатическими условиями и технологическими трудностями освоения месторождений. На побережьях морей практически отсутствует береговая инфраструктура, практически нет транспортной системы. Необходимо учитывать и жёсткие природоохранные требования, так как любая авария может серьёзно нарушить хрупкий экобаланс Арктики»<sup>265</sup>.

Таким образом, по окончании анализа особенностей правового режима участков недр федерального значения, следует ещё раз подчеркнуть, что существует дифференциация в рассмотренных особенностях. Действующий режим в отношении участков недр федерального значения, в Арктическом

---

<sup>263</sup> См.: Чернов И. Якорь проблем. Совершенствование законодательства - основное условие для эффективного продвижения шельфовых проектов // Нефтегазовая вертикаль, 2005. № 6.

<sup>264</sup> См.: Лебедев И.А. Об учете задач регионального развития при формировании законодательной базы освоения ресурсов шельфа.// труды RAO/CIS Offshore. Санкт-Петербург. 2005. – С.386-388.

<sup>265</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

регионе, в частности, дифференцирован в зависимости от места расположения участка недр: суша и континентальный шельф, что в целом, представляется обоснованным, так как шельф экологически более уязвим, чем суша.

Так, к особенностям правового регулирования недропользования на континентальном шельфе РФ относятся:

- бесконкурсная процедура предоставления участков недр в пользование по решению Правительства Российской Федерации;
- специальные, более жёсткие требования к субъектному составу пользователей недр;
- введение дополнительных требований (направленных на минимизацию влияния работ, связанных с использованием недрами, на экосистему), подлежащих включению в условия пользования недрами.

Помимо недостаточности, с точки зрения охраны природы, рассмотренных дополнительных требований в отношении континентального шельфа, также представляется, что подобная специфика требований для защиты окружающей среды Арктического региона необходима и для участков недр федерального значения, расположенных на суше.

Применительно к Арктическому региону РФ следует также рассмотреть особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом и участков недр местного значения.

В отношении участков недр с общим правовым режимом законодательством Российской Федерации о недрах предусматривается необходимость формирования перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование. Данные участки могут быть предоставлены для целей:

- геологического изучения недр за счёт средств пользователя недр;
- разведки и добычи полезных ископаемых;
- геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии.

При этом, следует отметить исключение, предусмотренное разделом 6 Приказа МПР России от 15.03.2005 № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)»<sup>266</sup>. Данный документ указывает на то, что существуют также участки недр, по которым отсутствуют данные о наличии запасов полезных ископаемых и прогнозных ресурсов категорий P1 и P2<sup>267</sup>, и которые не включены в программы или перечни объектов, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения за счет собственных (в том числе привлеченных) средств заявителей, в целях геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений твердых полезных ископаемых, проводимого за счет собственных (в том числе привлеченных) заявителей.

Подготовкой предложений по формированию перечней занимаются территориальные органы Роснедр. Перечни участков недр, которые предлагаются для предоставления в пользование с целью разведки и добычи или с целью геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, утверждаются Роснедрами самостоятельно.

Роснедра утверждают проект перечня отдельно по субъектам РФ, по группам полезных ископаемых:

- углеводородное сырьё, лечебные грязи, подземные воды;

---

<sup>266</sup> РГ. 2005. № 98.

<sup>267</sup> Прогнозные ресурсы твёрдых полезных ископаемых подразделяются по степени их обоснованности на категории P1, P2 и P3. Прогнозные ресурсы категории P1 отражают возможность прироста запасов за счёт расширения площадей распространения тел полезных ископаемых за контуром подсчёта запасов по категории С2 (запасы этой категории относятся к предварительно оцененным) или обнаружения новых тел полезных ископаемых на разведанных, разведываемых, а также выявленных при поисково-оценочных работах месторождениях. Прогнозные ресурсы категории P2 учитывают возможность обнаружения в бассейне, районе, рудном узле, рудном поле новых месторождений полезных ископаемых, предполагаемое наличие которых основывается на положительной оценке выявленных при крупномасштабной геологической съёмке и поисковых работах проявлений полезных ископаемых, а также геофизических и геохимических аномалий, природа и возможная перспективность которых установлены единичными выработками. Прогнозные ресурсы категории P3 отражают лишь потенциальную возможность обнаружения новых месторождений на основании благоприятных стратиграфических, литологических, тектонических и палеогеографических предпосылок, выявленных при производстве в оцениваемом районе средне- и мелкомасштабных геологических съёмки, дешифровке космических снимков, а также при анализе результатов геофизических и геохимических исследований. См.: Горная энциклопедия издательства БСЭ 1984-1990 гг. URL: <http://www.mining-enc.ru/p/prognoznye-resursy/> (дата обращения: 22.11.2016).

- твёрдые полезные ископаемые.

Перечни участков недр, которые предлагаются для предоставления в пользование с целью геологического изучения за счёт средств недропользователей, Роснедра направляют на утверждение в Минприроды РФ. Указанные перечни утверждаются по каждой группе полезных ископаемых отдельно: углеводородное сырьё, твёрдые полезные ископаемые, подземные воды.

Далее перечни подлежат официальному опубликованию и рассылаются для реализации в территориальные органы Роснедр.

Ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» называет основания возникновения права пользования участками недр с общим правовым режимом с целью геологического изучения участков недр:

- государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению участка недр (за счёт средств государства)<sup>268</sup>;

- решение комиссии<sup>269</sup>, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр, для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования недрами с целью геологического изучения (за исключением участков недр федерального значения) за счёт средств пользователя недр.

Среди оснований возникновения права пользования участками недр с общим правовым режимом при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых недропользователем, который осуществлял геологическое изучение данного участка, для целей разведки и добычи полезных ископаемых открытого месторождения ст. 10.1 называет также решение комиссии<sup>270</sup>, создаваемой федеральным органом управления государственным фондом недр для рассмотрения заявок о предоставлении

---

<sup>268</sup> Заключается федеральным органом управления государственным фондом недр.

<sup>269</sup> В состав данной комиссии также включаются представители органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

<sup>270</sup> Как и в случае с основанием возникновения права пользования участками недр с общим правовым режимом с целью геологического изучения, в состав данной комиссии также включаются представители органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

права пользования недрами (за исключением участков недр федерального значения).

В качестве оснований возникновения права пользования участками недр с общим правовым режимом эта статья называет и решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи или для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещённой лицензии (за исключением участков недр федерального значения).

Порядок проведения таких конкурсов и аукционов урегулирован Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами<sup>271</sup>.

Федеральный орган управления государственным фондом недр принимает решения о проведении конкурсов или аукционов на право пользования участками недр с общим правовым режимом, о составе и порядке работы конкурсных или аукционных комиссий, об определении порядка и условий проведения конкурсов или аукционов относительно каждого такого участка недр (за исключением участков недр федерального и местного значения).

Следует отметить, что Закон РФ «О недрах» не содержит критериев для определения случаев проведения конкурсов или аукционов. Форму предоставления права пользования участками недр с общим правовым режимом определяют Роснедра. По мнению Д.Л. Никишина, «критериями выбора конкретной процедуры (порядка) предоставления права пользования недрами является, прежде всего, степень геологической изученности соответствующего участка недр и степень сложности его освоения, которые

---

<sup>271</sup> См.: Приказ Минприроды России от 17 июня 2009 г. № 156 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 38.

определяют риски недропользователя, связанные с успешным проведением работ и получением дохода от пользования участком недр»<sup>272</sup>.

Завершая анализ особенностей предоставления, пользования участками недр для целей разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, необходимо рассмотреть особенности предоставления ещё одной категории – участков недр местного значения.

Как указывалось ранее, к участкам недр местного значения относятся:

- участки недр, содержащие общераспространённые полезные ископаемые;

- участки недр, которые используются для строительства и эксплуатации подземных сооружений регионального и местного значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- участки недр, которые содержат подземные воды, используемые для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и их объем добычи составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Для того, чтобы отнести полезные ископаемые к «общераспространённым», органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с Российской Федерацией также формируют соответствующие перечни полезных ископаемых.

То есть, органы государственной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Роснедрами или его территориальными органами подготавливают и утверждают перечни участков недр местного значения.

В соответствии со ст. 10.1 Закона РФ «О недрах», участок недр местного значения, включённый в указанный перечень, по решению органа

---

<sup>272</sup> Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 9.

государственной власти субъекта Российской Федерации, принятому в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации, может быть предоставлен в пользование для геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространённых полезных ископаемых.

При установлении факта открытия месторождения общераспространённых полезных ископаемых на участке недр местного значения пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению указанного участка недр, по решению органа государственной власти субъекта Российской Федерации такой участок недр может быть предоставлен в пользование для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых указанного месторождения.

Данное решение принимается согласно законодательству соответствующего субъекта РФ.

Ст. 10.1 Закона РФ «О недрах» к основаниям возникновения права пользования участками недр местного значения относит также решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении в пользование такого участка недр по результатам аукциона для разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых; для геологического изучения, разведки и добычи общераспространённых полезных ископаемых.

Орган государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации принимает решения о проведении аукционов на право пользования участками недр местного значения, о составе и порядке работы аукционных комиссий, об определении порядка и условий проведения таких аукционов относительно каждого участка недр местного значения.

Решение органа государственной власти субъекта РФ о предоставлении права пользования участком недр местного значения по результатам аукциона принимается согласно законодательству соответствующего субъекта РФ.

Проанализировав особенности предоставления и пользования участками недр федерального значения, а также особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения,

диссертант приходит к следующим выводам: несмотря на неоднократно подчеркнутую диаметрально противоположную разницу в подходе законодателя к правовому режиму участков недр федерального значения и к остальным категориям участков недр, тем не менее, между ними есть и общие элементы.

- В целом помимо вышеисследованных особенностей правового режима участков федерального значения (основания возникновения права недропользования – исключительно решения Правительства РФ; особенные требования, предъявляемые законодателем к недропользователям; специфика в требованиях, содержащихся в лицензиях, к проведению работ на данных участках в отношении акваторий), среди различий следует отметить, что решения о предоставлении рассмотренных видов участков в пользование для разведки и добычи, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых принимаются разными органами (и соответственно, с разным уровнем сложности необходимых согласований таких решений): Правительством Российской Федерации – в отношении участков недр федерального значения, органом государственной власти субъекта Российской Федерации – в отношении участков недр местного значения, конкурсной или аукционной комиссией – в отношении участков недр с общим правовым режимом.

- Среди общих элементов выделяются следующие: в отношении рассмотренных видов участков для предоставления их в пользование, государством формируются соответствующие перечни таких участков недр; предоставление рассмотренных видов участков в пользование для разведки и добычи, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в аукционной/конкурсной форме<sup>273</sup>.

Однако, ни одним из этих различных и общих элементов, при предоставлении участка недр в пользование для разведки и добычи, для

---

<sup>273</sup> В данном контексте не берутся в расчёт особенности правового режима участков недр федерального значения – случаи безаукционного предоставления права пользования участками недр для разведки и добычи, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктическом регионе страны не предусматриваются повышенные меры охраны её природы.

Так, учитывая отмеченную выше недостаточность с точки зрения охраны природы существующих дополнительных требований в отношении континентального шельфа, необходимость подобной специфики требований для защиты окружающей среды и для участков недр федерального значения, расположенных на суше, и также для участков недр с общим правовым режимом, для участков недр местного значения, заключается следующее.

Анализ законодательства о недрах показал, что все эколого-правовые требования, направленные на минимизацию влияния работ, связанных с использованием недрами, на экосистему, подлежат включению в условия пользования недрами. Ввиду разнообразия и уникальности арктической природы, невозможно предложить единые меры её охраны. Представляется, что в условиях пользования недрами для каждого конкретного участка должна быть разработана своя программа охранных мер.

Таким образом, имея в виду уязвимость природной среды Арктической зоны РФ и длительные сроки её восстановления, при определении условий пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктической зоне РФ в отношении участков недр федерального значения, участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения, представляется необходимым законодательно закрепить специальные требования к охране арктических участков недр, которые должны будут включаться в лицензию: 1) разработка недропользователем программы мер по охране арктических участков недр, которая должна соответствовать техническим проектам и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами; её согласование и утверждение федеральным органом управления государственным фондом недр по

согласованию с уполномоченным природоохранным органом;  
2) предоставление ежегодного отчёта о мероприятиях по её выполнению.

Далее отдельно предлагается проанализировать правовой режим ещё одной ранее указанной в настоящем диссертационном исследовании категории – федерального фонда резервных участков недр.

Представляется важным отметить, что Российская Федерация сегодня является одной из немногих стран, которая в достаточной степени обеспечена ресурсами минерального сырья, в которой долгое время отсутствовали конкретные механизмы для создания и функционирования резервного фонда, и процесс его формирования начался сравнительно недавно. При этом всё это время данное понятие имело правовое закрепление и широко применялось в научных дискуссиях.

«Мировая практика создания и функционирования резервных фондов углеводородного сырья показывает различные цели их создания»<sup>274</sup>. В зарубежных странах существуют разные механизмы резервирования сырья, их целью, в широком смысле слова, является обеспечение публичных интересов в долгосрочной перспективе. Виды и правовой режим фондов зависят от политики, которую проводит государство, от условий климата, от обеспеченности запасами минерально-сырьевых ресурсов.

На сегодняшний день в мире сформировались следующие модели государственных резервов:

- Резервный фонд участков недр (федеральный фонд резервных месторождений);
- Резервные мощности (потенциальный фонд резерва добычи);
- Стратегический запас (природные или искусственные резервные парки для хранения нефти).

Понятие «резервный фонд участков недр» подразумевает выделение месторождений углеводородного сырья с особым правовым положением и

---

<sup>274</sup> Литуновская Д.А. Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации / Нефть, Газ и Право. 2010. № 5. С. 13.

особым механизмом вовлечения в эксплуатацию для целей обеспечения национальных стратегических интересов государства<sup>275</sup>. Как правило, данные фонды создаются в странах-экспортёрах нефти, являются резервными мощностями по добыче сырья и формируются из нераспределённого фонда недр государства.

«Резервные мощности» (потенциальный фонд резерва добычи) подразумевают углеводородные месторождения, которые находятся в освоении, и их добычный потенциал позволяет за короткий временной промежуток (в срок до шести месяцев) вводиться в эксплуатацию и легко консервироваться, не нанося существенного вреда осваиваемым объектам. Данный механизм также, как и указанный выше, свойственен странам-экспортёрам нефти, но формируется из распределённого фонда недр. Важно отметить, что данная модель государственного резерва зависит от условий климата и, в плане соблюдения требований по охране недр, может быть реализована только в государствах с благоприятными природно-климатическими условиями – например, в странах Персидского залива, так как запуск скважин после их консервации в холодных условиях впоследствии требует дополнительных существенных государственных затрат, причём также будет существенно снижена эффективность недропользования.

Наименование потенциальный фонд резерва добычи возникло по той причине, что одно и то же месторождение одновременно и предоставляется в пользование, и в то же время является объектом, находящимся в резерве страны. Более того, следует подчеркнуть, что данный механизм оказывает так называемый мультипликативный эффект, так как денежные средства, получаемые от экспорта углеводородного сырья, направляются на развитие других отраслей государства: социальную, промышленную, научную, проч.

«Стратегический запас» (природные или искусственные резервные парки для хранения нефти) углеводородов подразумевает запасы нефти,

---

<sup>275</sup> Литуновская Д.А. Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации / Нефть, Газ и Право. 2010. № 5. С. 13.

нефтепродуктов, формируемые государствами-импортёрами нефти, с целью обеспечить свою энергетическую безопасность в случае перебоев поставок. Для этой цели государства используют природные ёмкости (соляные пещеры) и также парк нефтехранилищ, заполняемые до уровня, гарантирующего потребление в течение 30 дней. Данная модель государственного резервирования сырья активно используется в США. США практически являются единственной страной, где резервирование месторождений оформлено законодательством<sup>276</sup>.

Исследователи отмечают, что обычно в качестве основного принципа функционирования стратегического запаса рассматривается следующая модель: пока на мировом рынке цены на нефть находятся на уровне определенной планки – резерв работает на сохранение накопленного объема нефти. Когда цены на нефть опускаются ниже установленной планки, то органы управления резервом начинают скупать дешевую нефть у экспортеров. А когда цены на нефть на мировом рынке поднимаются выше определенного уровня, из резерва начинает продаваться определенный объем ранее купленной дешевой нефти<sup>277</sup>. Сумма, которая получена за счет разницы между низкой ценой покупки нефти и ценой её продажи в период высоких цен, является прибылью страны, из которой впоследствии будут вычитаться средства и направляться на функционирование самого резерва<sup>278</sup>.

Итак, рассмотрев и проанализировав специфику всех существующих моделей государственных резервов, можно сделать вывод о том, что все три механизма вполне самостоятельны, не взаимозависимы, преследуют разные цели их формирования. Хотя иногда исследователями признаются только две модели государственного резерва: «резервный фонд участков недр» и «стратегический запас». Считается, что «потенциальный фонд резерва добычи»

---

<sup>276</sup> Якуцени В.П., Беневольский Б.И., Кривцов А.И., Петрова Ю.Э., Блинова Е.В., Суханов А.А. Стратегические виды полезных ископаемых России и их государственные резервы / СПб.: ВПИГРИ, 2007. С. 27.

<sup>277</sup> Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010.-376 с.

<sup>278</sup> Якуцени В.П., Петрова Э.Ю. Проблемы формирования государственных резервов запасов нефти и газа. Целевое назначение, виды // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2007. № 2. С. 1-17.

по своей сути является частью понятия «резервный фонд участков недр», так как предполагает также резервирование объемов минерального сырья, которые находятся в недрах в естественном состоянии и предполагает особый правовой режим для того или иного месторождения<sup>279</sup>. Однако, диссертант с данной позицией не может до конца согласиться, так как считает, что используемая в странах Персидского залива модель государственного резервирования минерального сырья имеет выраженные специфические отмеченные особенности, такие как: зависимость её реализации от благоприятных природно-климатических условий, нахождение участков недр в распределенном фонде, цель направления денежных средств, полученных от экспорта сырья и т.д.

При этом следует согласиться с тем, что существует принципиальное «родовое» различие между понятиями «резервный фонд участков недр» и «стратегический запас», которое выражается в том, что в первом случае речь идет о создании особого правового режима использования ресурсов недр, находящихся в естественном состоянии, а во-втором – об особом режиме регулирования и использования добытых и (или) переработанных полезных ископаемых<sup>280</sup>.

Касательно выбора рассмотренных моделей для формирования резервного фонда в России, среди исследователей высказывалось следующее мнение: «Применительно к российским реалиям наиболее приемлемым вариантом является двухуровневый механизм, включающий в себя как непосредственно резервный фонд участков недр, так и резервуарный парк (стратегические запасы). С их созданием будут решены такие задачи, как обеспечение минеральным сырьём будущих поколений граждан Российской Федерации, а также защита стратегических интересов государства, что в целом

---

<sup>279</sup>См., например: Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 106.

<sup>280</sup> Там же

усилит государственные позиции в сфере недропользования и станет одним из принципов реализации публичных функций государства»<sup>281</sup>.

Автор, в свою очередь, согласен с выбором такой модели государственного резерва и его обоснованием – для России в целом. Однако, применительно к Арктическому региону страны, видится, что наиболее верный путь – это исключительно создание федерального фонда резервных участков недр (по которому сегодня и пошло государство), формируемого из нераспределённого фонда недр. Потому что его главное назначение – это обеспечить в перспективе потребности страны в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых. О.С. Свиридова также отмечает, что основной целью создания федерального фонда резервных участков недр является поддержание планируемых объемов добычи в долгосрочной перспективе и, как следствие, обеспечение минерально-сырьевой безопасности и стабильности в развитии экономики России<sup>282</sup>. Таким образом, предполагается, что ресурсы недр должны сохраниться в естественном состоянии – для будущих поколений. Так как, в понимании диссертанта, Арктика – это регион будущего. И это обусловлено рядом причин. «Арктический шельф – уникальный источник энергетических, биологических ресурсов, к освоению которых (при грубых оценках и частичных подсчёте специалистами) ни Россия, ни кооперация нескольких прибрежных стран сегодня не готовы. Штокманский проект в этом убедил государства (принимающие в нём участие), бизнес и общественность. Напрашивается аналогия с «БАМом» и «Проектом переброса вод с Севера на юг СССР. Данная аналогия вызвана в первую очередь недостаточной изученностью территорий, отсутствием альтернативных для Арктики технологий, вероятностью последствий глобального потепления и отсутствием интеллектуальных административных и трудовых ресурсов. Более того,

---

<sup>281</sup> Литуновская Д.А. Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации / Нефть, Газ и Право. 2010. № 5. С. 16.

<sup>282</sup> Свиридова О.С. Право государственной собственности на недра в Российской Федерации: понятие, содержание и особенности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 104.

внешний фактор (политическая конъюнктура) повышает экономические риски в разы»<sup>283</sup>.

Диссертант считает, что арктические участки недр, должны сыграть значительную роль при формировании резервного фонда Российской Федерации: в первую очередь, по причине наличия в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье; также по причине того, что современные реалии объективно не позволяют в полном объёме заниматься освоением потенциала ресурсов арктических недр, – прежде всего, имеется ввиду, что данный регион ввиду суровых природно-климатических условий на текущий момент ещё недостаточно изучен; «сегодня у России отсутствует высокотехнологичная спецтехника для работы в арктических широтах...»<sup>284</sup>, которая могла бы обеспечить эколого-безопасное освоение участков недр Арктической зоны; при этом отмечается: «с учётом сегодняшнего технологического уровня отечественной промышленности и скорости реализации проектов по созданию собственных разработок и производств локализация эффектов от освоения нефтегазовых проектов в Арктике и получение комплексного эффекта для всей отечественной промышленности вряд ли произойдут сами собой под влиянием «невидимых» рыночных сил. Опыт Норвегии и Канады, совершивших за последние десятилетия рывок в технологическом развитии нефтегазовой отрасли, показывает необходимость последовательной научно-технической политики; целенаправленного усиления роли государства как регулятора технологического развития и как заказчика разработки новых технологических решений и инновационной наукоемкой продукции... и жесткого контроля со стороны государства над проектно-технологической сферой деятельности компаний, реализующих новые проекты в рамках процедур совместного

---

<sup>283</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

<sup>284</sup> Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктика и право в вопросах и ответах. Научно-практическое пособие. – М., «ДиЭмЭйДжи принт», 2014. – 316 с.

участия»<sup>285</sup>. И, по мнению диссертанта, существует также объективный фактор – это то, что на сегодняшний день пока нет острой необходимости в активном освоении ресурсов недр региона. Но, когда придёт время, когда естественным образом государство исчерпает доступные, легко осваиваемые ныне ресурсы, когда технологии станут более совершенными, эколого-безопасными – тогда Россия сможет подойти к Арктическому региону, как к наиболее сложному для освоения и начать активную добычу. Согласно одному из положений Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: в части нефтегазовых ресурсов (которые упомянуты не в разделе целевых задач, а в разделе подходов к реализации Стратегии) отмечается необходимость формирования резервного фонда месторождений, гарантирующих «...устойчивое развитие ТЭКа в долгосрочной перспективе, в период замещения падающей добычи в районах традиционного освоения после 2020 года», а также развитие для освоения данных месторождений «научоёмкого сервисного комплекса».

При этом следует отметить, что прогрессивный опыт освоения арктических участков недр государству, тем не менее, необходим. Этот опыт будет передан будущим поколениям и также это обусловлено тем, что, в случае оперативной необходимости государство должно будет суметь вовлечь в эксплуатацию месторождения Арктического региона, а без какого-либо опыта проведения таких работ это будет невозможно.

Предлагается рассмотреть, каким образом сегодня происходит процесс формирования федерального фонда резервных участков недр России, выяснить по каким критериям возможно отнесение участков недр к данному фонду, тем самым, выявить насколько в данном вопросе законодателем учитываются участки недр Арктического региона страны.

---

<sup>285</sup> Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы].

Согласно ст. 2.2 Закона РФ «О недрах» создание федерального фонда резервных участков недр имеет цель – обеспечение в перспективе потребностей России в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых. Формирование фонда происходит исключительно по решению Правительства Российской Федерации из участков недр, которые не предоставлены в пользование.

Закон РФ «О недрах» до 2008 г. предусматривал возможность создания федерального фонда резервных месторождений из части месторождений федерального значения. Однако, конкретных критериев для отнесения участков недр к участкам недр федерального значения на тот момент сформулировано не было, как не было и механизма создания и функционирования федерального фонда резервных участков недр. Следовательно, реализовать указанные положения закона представлялось затруднительным.

И только после внесения изменений в Закон РФ «О недрах» Федеральным законом «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» создание резервного фонда участков недр России стало возможным.

Как отмечалось ранее в настоящем диссертационном исследовании, при рассмотрении правового режима участков недр федерального значения, в новой редакции ст. 2.1 Закона РФ «О недрах» были установлены критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения и также ст. 2.2 стала предусматривать некоторые положения механизма создания федерального фонда резервных участков недр.

В целях проведения более глубокого исследования, предлагается рассмотреть само понятие «стратегического и дефицитного вида полезного ископаемого»<sup>286</sup>, с точки зрения его правового и научного закрепления.

В праве по данному вопросу сегодня существует единственный акт, который устанавливает перечень видов стратегического минерального сырья – это распоряжение Правительства Российской Федерации от 16.01.1996 г. № 50-р «Об утверждении Перечня основных видов стратегического минерального сырья»<sup>287</sup>.

Указанный документ к основным видам стратегического минерального сырья относит: нефть, природный газ, уран, марганец, хром, титан, бокситы, медь, никель, свинец, молибден, вольфрам, олово, цирконий, тантал, ниобий, кобальт, скандий, бериллий, сурьма, литий, германий, рений, редкие земли иттриевой группы, золото, серебро, платиноиды, алмазы, особое чистое кварцевое сырьё.

При этом учёными отмечается, что понятие и, соответственно, и состав стратегических видов минерального сырья в разных государствах различны, они определяются структурой их потребления, наличием или отсутствием собственной сырьевой базы стратегических видов полезных ископаемых, её качеством, а также конъюнктурой на мировом рынке, уровнем технического и экономического развития<sup>288</sup>.

Это подтверждается и вариативностью различных мнений по данному вопросу в научной среде.

Например, В.П. Орлов к стратегическим относит виды минерального сырья, которые составляют основу отраслей материального производства, обеспечивающих экономическую и оборонную безопасность страны на конкретном этапе её развития<sup>289</sup>.

---

<sup>286</sup> Понятие указывается в ст. 2.2 Закона РФ «О недрах».

<sup>287</sup> СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 390.

<sup>288</sup> Стратегические виды полезных ископаемых России и их государственные резервы / Якуцени В.П., Беневольский Б.И., Кривцов А.И., Петрова Ю.Э., Блинова Е.В., Суханов А.А. – СПб.: ВНИГРИ, 2007. – 231 с.

<sup>289</sup> Орлов В.П. Минерально-сырьевая база России в условиях глобализации экономики / Минеральные ресурсы России. – 2000 - № 5-6. – С. 3-5

А.И. Перчик считает, что стратегические полезные ископаемые – это полезные ископаемые, экспорт которых государство контролирует, ограничивает и даже запрещает, с целью предотвращения ущерба для национальной безопасности<sup>290</sup>.

Таким образом, с научной точки зрения, данное понятие не является однозначным.

Как отмечалось выше, ст. 2.2 Закона РФ «О недрах» в своей новой редакции стала предусматривать некоторые положения механизма создания федерального фонда резервных участков недр. Тем не менее, конкретные критерии отнесения участков недр к резервному фонду участков недр государства (в отличие от участков недр федерального значения) данной нормой не предусматриваются.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что прошло несколько лет, прежде чем указанный пробел законодательства был устранён.

Так, 1 июля 2013 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации «О формировании федерального фонда резервных участков недр»<sup>291</sup>.

Соответственно, всё это время, с 2008 г. вопрос определения критериев отнесения участков недр к участкам недр резервного фонда России оставался дискуссионным.

В науке выражались следующие различные подходы к формулировке таких критериев.

Несмотря на то, что Закон РФ «О недрах» устанавливает разные цели создания участков недр федерального значения и участков недр федерального резервного фонда, некоторые ученые, тем не менее, считают, что указанные категории участков недр являются тождественными понятиями<sup>292</sup>.

---

<sup>290</sup> Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.; Издательство «Квадратум» - 2000 г., с. 276.

<sup>291</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3827.

<sup>292</sup> Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.; Издательство «Квадратум» - 2000 г., с. 257.

Однако, В.П. Якуцени и другие ученые<sup>293</sup> придерживаются диаметрально противоположной точки зрения, так как предлагают выделять месторождения государственного резерва из участков недр федерального значения, - по видам полезных ископаемых. И для того, чтобы включить участки недр в государственный резерв, основными критериями по углеводородному сырью должны быть: география размещения месторождений, характеристика геолого-промысловых условий и качества сырья и нормативно-правовое состояние запасов. А в отношении стратегических видов твердых полезных ископаемых, по мнению В.П. Якуцени, следует относить:

- месторождения стратегически важных твердых полезных ископаемых в критической ситуации, в долгосрочной перспективе – без ограничения: оборонные потребности; высокотехнологичные области применения; валютные с высокой ликвидностью.

- месторождения, которые обеспечивают стабильность внутренней потребности, экспорта, замещение экспорта, валютных поступлений – с ограничением запасов в недрах: валютные с высокой ликвидностью; дефицитные (по качеству и запасам); основные промышленные и экспортные; инновационно-технологические.

А.И. Варламов и другие исследователи<sup>294</sup> считают, что критериями для включения участков недр в государственный резервный фонд должны являться:

- достаточная степень изученности месторождения, чтобы в случае государственной необходимости его можно было оперативно ввести в эксплуатацию;

- соответствие объемов запасов месторождения, поставленных на учет государственной комиссии по запасам, усредненной величине запасов остальных месторождений данной нефтегазоносной провинции;

---

<sup>293</sup> Стратегические виды полезных ископаемых России и их государственные резервы / Якуцени В.П., Беневольский Б.И., Кривцов А.И., Петрова Ю.Э., Блинова Е.В., Суханов А.А. – СПб.: ВПИГРИ, 2007 г. – С. 27.

<sup>294</sup> Проблемы формирования стратегического резерва углеводородного сырья России / Варламов А.И., Ильинский А.А., Милетенко Н.В., Череповицын А.Е., Сапожникова Е.И. – СПб.: Наука, 2008 г. - 252 с.

- соответствие качества углеводородного сырья месторождения, усредненным показателям качества по данной нефтегазоносной провинции;

- наличие инфраструктуры и элементов обустройства месторождения, позволяющих в случае государственной необходимости оперативно вовлечь месторождение в эксплуатацию;

- нахождение месторождения углеводородного сырья в непосредственной близости от систем трубопроводного транспорта.

По мнению Д.В. Василевской<sup>295</sup>, к федеральному фонду резервных месторождений углеводородного сырья могут быть отнесены участки недр нераспределенного фонда, находящиеся на территории различных регионов России, а также на её континентальном шельфе, отвечающие следующим критериям:

- крупность объектов, (от 5% запасов в минерально-сырьевой базе страны);

- принадлежность к объектам дефицитных полезных ископаемых, освоение которых будет способствовать формированию национального экспорта и импортозамещению;

- качественные показатели минерального сырья, которые обеспечивают рентабельность освоения;

- принадлежность к районам размещения действующих и проектируемых обогатительных, перерабатывающих и иных предприятий, потребителей минерального сырья;

- наиболее разведанные участки недр континентального шельфа;

- объекты, которые расположены в районах с развитой инфраструктурой, позволяющие оперативно ввести месторождение в эксплуатацию.

По её мнению, при определении участков недр для включения их в резервный фонд значимыми критериями должны являться: нахождение

---

<sup>295</sup> Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. – 376 с.

месторождения углеводородного сырья в непосредственной близости от систем трубопроводного транспорта, наличие инфраструктуры и элементов обустройства месторождения, позволяющих в случае государственной необходимости оперативно ввести месторождение в освоение.

В.А. Кузнецова<sup>296</sup> предлагает следующую классификацию критериев федерального фонда резервных участков недр:

- федеральный фонд резервных участков недр на стадии его формирования должен включать в себя как месторождения полезных ископаемых, так и их проявления и не ограничиваться только углеводородным сырьём, но и содержать такие виды полезных ископаемых как золото, алмазы, уран, редкие земли иттриевой группы и другие. Данные виды полезных ископаемых играют концептуальное значение в обеспечении минерально-сырьевой безопасности, а также в объеме бюджетных поступлений;

- участки недр, расположенные на континентальном шельфе, расположенные в наиболее изученных частях и находящиеся в нераспределенном фонде недр;

- участки недр, расположенные в Мировом океане, в отношении которых Российская Федерация в установленном порядке оформила в Международном органе по Морскому дну права на изучение и освоение.

Таким образом, изложив существующие в научной среде подходы к критериям отнесения участков недр к участкам недр федерального резервного фонда, следует отметить дискуссионность этого вопроса, отсутствие по нему единого мнения. В целом с высказанными предложениями можно согласиться, они видятся логичными, обоснованными, особенно относительно критериев о том, что предполагаемые резервные участки недр должны обладать высокой степенью изученности и должны быть оснащены достаточно развитой инфраструктурой, оборудованием, – в случае необходимости оперативного их ввода в эксплуатацию.

---

<sup>296</sup> Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 146.

Далее, следует сказать, что помимо научных попыток, в отношении формулирования критериев отнесения участков недр к участкам недр федерального резервного фонда, также существовали и попытки их правового закрепления.

До принятия отмеченного ранее постановления Правительства Российской Федерации от 1 июля 2013 г. № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» (далее – Постановление Правительства РФ № 552), в отношении данного вопроса был подготовлен проект<sup>297</sup> указанного постановления Правительства РФ.

Согласно данному проекту, в федеральный фонд резервных участков недр предполагалось включить участки недр:

- а) расположенные на территориях с развитой транспортной, трубопроводной и добычной инфраструктурой;
- б) расположенные на земельных участках из состава земель обороны и безопасности;
- в) расположенные на особо охраняемых природных территориях;
- г) содержащие извлекаемые запасы нефти от 30 миллионов тонн.

Анализ этой классификации позволяет сделать вывод о том, что в её основу были положены два критерия: по месту расположения участка недр (а, б, в) и по виду и объёму полезного ископаемого (г).

По мысли разработчиков данного документа, указанные критерии обусловлены тем, что первый критерий позволит в случае государственной необходимости оперативно ввести месторождение в эксплуатацию; второй критерий позволит освоить месторождение полезных ископаемых в краткосрочной перспективе; третий критерий обусловлен особым статусом

---

<sup>297</sup> Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования федерального фонда резервных участков недр». Министерство природных ресурсов и экологии РФ [Офиц. сайт]. URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/c43/8707\\_proekt.doc](http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/c43/8707_proekt.doc) (дата обращения: 18.12.2014).

таких территорий, на которых не разрешается в настоящее время вести разработку месторождений полезных ископаемых<sup>298</sup>.

В целом мысль законодателя при установлении данных критериев видится ясной и логичной. Касательно последнего критерия, для лучшего понимания его количественной составляющей, предлагается привести Временное положение об этапах и стадиях геологоразведочных работ на нефть и газ<sup>299</sup>. Нефтегазовые месторождения по величине извлекаемых запасов нефти и геологических запасов газа подразделяются на:

- уникальные: более 300 млн. т нефти или 500 млрд. куб. м газа;
- крупные: от 60 до 300 млн. т нефти или от 75 до 500 куб. м газа;
- средние: от 15 до 60 млн. т нефти или от 40 до 75 куб. м газа;
- мелкие: менее 15 млн. т нефти или 40 куб. м. газа.

Следовательно, можно заключить, что в отличие от приведённых выше научных классификаций, в которых высказывались мнения о включении в резервный фонд государства только крупных объектов, в рассматриваемом критерии подразумевалось включение в резервный фонд участков недр, содержащих средние месторождения нефти. Представляется, что отнесение к резервному фонду государства средних объектов, могло бы способствовать ещё более эффективному сохранению минерального сырья для будущих поколений. При этом, данный критерий представляется не вполне обоснованным по причине того, – почему предлагалось резервировать только участки недр, содержащие нефть и газ. Очевидно, что потребности государства связаны также и в обеспечении его твердыми полезными ископаемыми, что подтверждает также раскрытый ранее Перечень основных видов стратегического минерального сырья, который среди стратегического минерального сырья, помимо нефти и природного газа перечисляет также: уран, алмазы, серебро, платиноиды, золото, литий и проч.

---

<sup>298</sup> Литуновская Д.А. Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации / Нефть, Газ и Право. 2010. № 5. С. 15.

<sup>299</sup> См.: Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении Временных положения и классификаций» // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 23.

Тем не менее, содержание критериев уже принятого Постановления Правительства РФ № 552 отличается от тех, что содержались ранее в проекте данного акта, и, частично, – диаметрально отличается.

Согласно указанному акту Правительство Российской Федерации постановляет: «Установить, что федеральный фонд резервных участков недр формируется из участков недр, не предоставленных в пользование, содержащих месторождения полезных ископаемых, включенных в перечень основных видов стратегического минерального сырья, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 января 1996 г. № 50-р,

- расположенных на территориях с неразвитой инфраструктурой,
- в пределах особо охраняемых природных территорий,
- на континентальном шельфе Российской Федерации,
- на участках недр, содержащих месторождения полезных ископаемых, освоение которых экономически неэффективно при существующей конъюнктуре рынка минерального сырья либо затруднительно в связи с отсутствием техники и технологии для их освоения».

Таким образом, сравнивая проект и Постановление Правительства РФ № 552, можно увидеть, насколько кардинально изменилось представление законодателя о сущности исследуемых критериев. При сравнении обоих вариантов, с точки зрения диссертанта, из четырёх положений, следует выделить два наиболее выраженных положения, которые проявились в следующем. Во-первых, критерий касательно участков недр, содержащих месторождения полезных ископаемых в пределах особо охраняемых природных территорий – единственный критерий, который сохранился в принятом Постановлении Правительства РФ № 552. Во-вторых, примечательна диаметрально противоположность критерия в отношении наличия инфраструктуры на участках недр, содержащих месторождения полезных ископаемых. В проекте делался акцент на развитую инфраструктуру, в

Постановлении Правительства РФ № 552 – регламентируется наличие, наоборот, неразвитой инфраструктуры.

Необходимо проанализировать отмеченные и оставшиеся два критерия Постановления Правительства РФ № 552 и выяснить, насколько законодатель учитывает сохранение участков недр Арктического региона России для будущих поколений.

В отличие от содержания проекта, в Постановлении Правительства РФ № 552 в федеральный фонд резервных участков недр предлагается включать участки недр с неразвитой инфраструктурой. По мнению диссертанта, к этому положению сложно относиться однозначно: если по данному критерию относить участки недр с развитой инфраструктурой<sup>300</sup> – то это, безусловно, в случае необходимости, позволит оперативно и эффективно ввести месторождения в эксплуатацию. Однако, в то же время стоит отметить, что наличие такой развитой инфраструктуры, спецтехники будет требовать значительных затрат государства на их содержание, обеспечение. Возможно, именно по этой причине, в итоге, в Постановлении Правительства РФ № 552 регламентируется наличие неразвитой инфраструктуры. Применительно к Арктическому региону страны: необходимо отметить, что, в целом, на сегодняшний день, развитие его инфраструктурного комплекса находится на начальном этапе, на это пока только указывается в основных направлениях политики государства и, следовательно, данный регион мог бы подпадать под рассматриваемый критерий. Однако, ввиду известной активной политики государства в этом направлении: «Помимо ресурсного растёт и транспортно-инфраструктурное значение русской Арктики. Добыча ресурсов требует ускоренного развития железнодорожной инфраструктуры – реанимируются старые проекты строительства Северного широтного хода, Трансполярной магистрали и хордовых веток к «континентальной железнодорожной системе»

---

<sup>300</sup> Это предлагалось и в проекте Постановления, и среди учёных.

и портам на берегу Северного Ледовитого океана»<sup>301</sup>, очевидно, что в будущем ситуация кардинально изменится, и регион уже не будет соответствовать данному критерию.

Далее, со вторым и третьим положением Постановления Правительства РФ № 552 следует согласиться в полной мере, – представляется разумным, понятным стремление государства сохранить, в первую очередь, участки недр, расположенные на особо охраняемых природных территориях (ввиду их особого природоохранного, научного, культурного, эстетического, рекреационного, оздоровительного значения), и это представляется особенно актуальным применительно к Арктическому региону Российской Федерации<sup>302</sup>. Как справедливо отмечает М.М. Бринчук, «в значительной степени характеристики благоприятной окружающей среды, связанные с поддержанием видового разнообразия и эстетического богатства, обеспечиваются именно посредством объявления особо охраняемых природных территорий и объектов»<sup>303</sup>. И диссертант также считает, что континентальный шельф, являясь на сегодняшний день единственным уникальным резервным источником минерального сырья, и составляющий большую часть Арктического региона России – нуждается в том, чтобы его отнести к федеральному фонду резервных участков недр. Однако, возможно, законодателю следовало бы учесть достаточно важные и обоснованные пожелания, которые высказывались в научной среде и отмечались ранее в настоящем диссертационном исследовании, и уточнить, что данные участки недр континентально шельфа, помимо того, что должны находиться в нераспределённом фонде недр, но также ещё должны обладать наиболее высокой степенью изученности.

---

<sup>301</sup> Информационно-издательский проект «Российский Север: модернизация и развитие». О проекте «Российский Север: модернизация и развитие». [Официальный сайт]. URL: <http://rosnord.ru/about> (дата обращения: 22.07.2015).

<sup>302</sup> В Арктическом регионе существует положительная, с точки зрения сохранения природной среды, тенденция – в целях охраны окружающей среды, в данном регионе создана целая сеть арктических морских и приморских особо охраняемых природных территорий федерального и регионального значения, которая в дальнейшем планирует расширяться.

<sup>303</sup> Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. - 670 с.

И, касательно содержания последнего критерия Постановления Правительства РФ № 552, в котором говорится об участках недр, содержащих месторождения полезных ископаемых, освоение которых экономически неэффективно при существующей конъюнктуре рынка минерального сырья либо затруднительно в связи с отсутствием техники и технологии для их освоения, – в целом, он представляется обоснованным, понятным. Видится, что данный критерий, по своему содержанию, отчасти касается участков недр, расположенных в Арктическом регионе страны, освоение которого, действительно, по ряду факторов, требует применения только самого совершенного, высокотехнологичного спецоборудования. Однако, представляется, что этим критерием не в полной мере учитываются арктические участки недр, так как в данном критерии законодатель делает акцент только непосредственно на факт отсутствия техники, как таковой. При этом не указывается насколько совершенной она должна быть. Следовательно, можно предположить, что теоретически, с появлением любой техники освоение участка недр станет возможным (и возможным будет его исключение из федерального резервного фонда). Но, применительно к Арктическому региону, по убеждению диссертанта, освоение участков недр должно быть экологически безопасным, – посредством применения соответствующих инновационных технологий, которые смогут обеспечить такое освоение региона. Известно, что сегодня в Российской Федерации нет широкого, повсеместного применения эколого-сберегающих технологий.

Проанализировав все четыре критерия по существу, и, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, автор приходит к следующим выводам.

Ряд положений законодатель закрепил так, как предлагалось учёными<sup>304</sup>, ряд – закреплены с противоположной точки зрения<sup>305</sup>. В целом, существующие

---

<sup>304</sup> Например, включение в классификацию критериев участков недр континентального шельфа, участков недр нерентабельных для освоения.

<sup>305</sup> Например, наличие на включаемых участках недр неразвитой инфраструктуры.

нормативные критерии видятся разумными, обоснованными. Однако, несмотря на это, следует констатировать, что рассматриваемое Постановление Правительства РФ № 552 напрямую не учитывает, не предусматривает возможности отнесения к федеральному резервному фонду участков недр Арктической зоны Российской Федерации. Они лишь могут подразумеваться, в той или иной мере «охватываться» этими критериями, но, во-первых, не однозначно всеми и, во-вторых, без учёта конкретизации, которой требует хрупкая арктическая экосистема.

Таким образом, в отношении правового режима резервных участков недр, заключается следующее. Несмотря на то, что долгое время в Российской Федерации не существовало конкретных правовых механизмов для реализации и функционирования федерального фонда резервных участков недр, тем не менее, некоторое время назад необходимый акт был принят. Представляется, что государство пошло по верному пути, выбрав из всех существующих моделей государственного резервирования сырья именно модель «федерального фонда резервных участков недр». Суть данного фонда в полной мере выражается непосредственно в цели его создания – обеспечение в перспективе потребностей страны в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых. И тем более это соответствует Арктическому региону Российской Федерации. Ещё раз следует подчеркнуть, так как диссертант убеждён, что Арктика – это регион будущего. Видится, что арктические участки недр должны сыграть значительную роль при формировании резервного фонда России: во-первых, по причине наличия в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье, во-вторых, ввиду того, что современные реалии объективно не позволяют в полном объёме заниматься освоением потенциала ресурсов арктических недр, – прежде всего, имеется ввиду, что данный регион из-за суровых природно-климатических условий на текущий момент ещё недостаточно изучен, также сегодня в России нет широкого, повсеместного

применения высокотехнологичного спецоборудования, которое могло бы обеспечить эколого-безопасное освоение участков недр Арктической зоны. И, по мнению диссертанта, существует также объективный фактор – это то, что на сегодняшний день пока нет острой необходимости в активном освоении ресурсов недр Арктики. Но, когда придёт время, когда естественным образом государство исчерпает доступные, легко осваиваемые ныне ресурсы, когда технологии станут более совершенными, эколого-безопасными – тогда Россия сможет подойти к Арктическому региону, как к наиболее сложному для освоения и начать активную добычу.

Несмотря на то, что исследованные нормативно установленные критерии резервных участков недр в целом видятся разумными, обоснованными, однако, как констатировалось выше, данные критерии не предусматривают возможности отнесения к резервному фонду арктических участков недр.

Следовательно, во избежание неоднозначного, расширенного понимания данной нормы, по причине значимости Арктического региона, в настоящем исследовании автору представляется необходимым сформулировать критерий, который бы прямо закреплял такую возможность.

С учётом всего вышеизложенного предлагается дополнить содержание критериев рассмотренного Постановления Правительства РФ № 552, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, критерием, закрепляющим возможность отнесения к резервному фонду участков недр, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации.

Указанное предложение обосновывается наличием в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье, необходимостью широкого, повсеместного применения эколого-сберегающих технологий.

### 3.2. Правовое регулирование недропользования на трансграничных участках недр

Важное значение имеет исследование вопроса и анализ опыта проведения работ по недропользованию в рамках такого феномена, как «трансграничные месторождения полезных ископаемых» в Арктической зоне Российской Федерации. Это представляется актуальным по следующим причинам.

Арктика, в частности, её континентальный шельф, богата крупными месторождениями полезных ископаемых, которые, теоретически и практически могут простираться на территории других государств, и ввиду геополитического положения континентального шельфа, в этом случае, со всей очевидностью возникает необходимость урегулирования отношений, связанных с геологическим изучением, разведкой и добычей минеральных ресурсов арктических недр.

Кроме того, в 2010 г. между Российской Федерацией и Королевством Норвегия было подписано соглашение в отношении таких месторождений, которые расположены непосредственно в Арктике. И исследование его правовой природы, наряду с соглашениями других государств, в силу специфики настоящего диссертационного исследования, представляется важным.

Таким образом, предлагается проанализировать понятие «трансграничное месторождение полезных ископаемых» – с точки зрения его правового закрепления в российском законодательстве, с точки зрения его научного обоснования российскими и зарубежными исследователями; рассмотреть практику разных стран по реализации заключения и исполнения соглашений по трансграничным месторождениям, выявить характерные черты, принципы, лежащие в основе содержания таких соглашений; сформулировать законодательное предложение, учитывающее и обеспечивающее защиту

хрупких арктических экосистем при разработке трансграничных месторождений.

В законодательстве Российской Федерации термин «трансграничные месторождения полезных ископаемых» не употребляется. Более того, в основном нормативно-правовом акте, который регулирует отношения недропользования в России – в Законе РФ «О недрах», также отсутствует какая-либо регламентация правовых особенностей изучения и освоения трансграничных месторождений. Но, тем не менее, отсутствие правовых дефиниций в законодательстве совсем не означает фактического отсутствия таких общественных отношений. В частности, это не означает, что Российская Федерация не осуществляет работ в отношении трансграничных месторождений и не участвует в их международно-правовом регулировании. И, в этой связи, следует отметить существование Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации<sup>306</sup>, утверждённой распоряжением Правительства РФ 9 февраля 2001 г. Для развития приграничного сотрудничества в данном документе содержатся рекомендованные направления деятельности, одним из которых является сотрудничество в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, в том числе совместное использование трансграничных месторождений полезных ископаемых.

Таким образом, несмотря на отсутствие в национальном законодательстве каких-либо норм касательно трансграничных месторождений, тем не менее, Российская Федерация признаёт необходимость совместного изучения и освоения месторождений углеводородного сырья, разделённых границами государств и, более того, является участницей таких отношений.

Рассматривая понятие «трансграничные месторождения» в контексте понимания российских и зарубежных исследователей, следует отметить, что в современной правовой науке отсутствует единый подход к определению

---

<sup>306</sup> См.: Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р «О Концепции приграничного сотрудничества в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 764.

понятия «трансграничные месторождения полезных ископаемых». Однако, проведённое исследование позволяет диссертанту сделать вывод о том, что в науке сложилось две точки зрения к определению указанного понятия.

Так, согласно первому подходу: трансграничные минеральные ресурсы – это такие минеральные ресурсы, залежи которых пересекаются границей (или границами) действия суверенитета государств (если речь идёт о государственной территории) или их суверенных прав (если речь идёт о недрах континентального шельфа)<sup>307</sup>.

Данное определение наиболее часто встречается в зарубежных источниках, которые посвящены регулированию отношений по использованию недр. Однако, сегодня оно всё чаще начинает встречаться и в работах отечественных правоведов<sup>308</sup>.

Важно подчеркнуть, что зарубежные исследователи полагают, и диссертант полностью согласен с ними, что термин «трансграничное месторождение» может быть применим исключительно к углеводородному сырью, по причине того, что «одним из свойств углеводородов является способность к перемещению, или так называемая миграция»<sup>309</sup>.

Второй подход основывается на определении, сформированном в российской правовой литературе.

Так, по мнению А.И. Перчика<sup>310</sup>, трансграничные участки недр (месторождения) – это участки недр, которые пересекаются различными границами: государственной, внутренними административными (между субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями, субъектами Российской Федерации и территориальным морем Российской

---

<sup>307</sup> См.: Keto D.V. Law and Offshore Oil Development. Praeger Publishers. N. Y.; L.; Sydney; Toronto. 1978. P. V.

<sup>308</sup> См.: Зикирходжаев Л.Д. Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов // Нефть, Газ и Право Казахстана. 2005. № 4. С. 38-44.

<sup>309</sup> См.: Еременко Н.А. Геология нефти и газа / Под ред. Максимова С.П. – М.: Недра, 1968. – С. 136.

<sup>310</sup> См.: Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.: Издательство «Квадратум», 2000. С. 85 // Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. – М.: МАКС Пресс. – 3-е издание, переработанное и дополненное. 2008. С. 173.

Федерации), лицензионными, в случае выдачи двух или нескольких лицензий на разведку и разработку одного месторождения и другими, устанавливающими различный организационно-правовой режим недропользования на разграничиваемых территориях.

Похожее определение приводит и В.Н. Кокин, по его мнению, трансграничные месторождения – это месторождения, которые расположены на территории двух или нескольких государств, одного или нескольких субъектов федеративного государства или на нескольких участках пользования недрами<sup>311</sup>.

С.Ю. Мареева, автор монографии, посвящённой вопросам правового регулирования изучения и освоения трансграничных месторождений, считает, что под трансграничными месторождениями следует понимать месторождения углеводородов, которые пересекаются границами или иными узаконенными разделительными линиями – межгосударственными, внутригосударственными или индивидуально-пользовательскими (границами отдельных участков недр)<sup>312</sup>.

Она считает, что не только граница в её собственном узком смысле, а любая законно проведённая разделительная линия создаёт феномен трансграничности, если она отграничивает часть месторождения, на которой страна устанавливает правила недропользования, которые могут отличаться от правил, действующих на других участках этого же месторождения.

Представляется, что указанная точка зрения, как и приведённые выше определения понятия трансграничных месторождений, предполагающие возможность применения названного термина к объектам, расположенным на территории одного государства, являются не вполне обоснованными и, в частности, не могут применяться в отношении законодательства Российской Федерации, по следующим причинам.

---

<sup>311</sup> См.: Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. – М.: ООО «Нестор Академик Паблицерз». 2005. С. 74.

<sup>312</sup> См.: Мареева С.Ю. Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ. – М.: ООО «Нестор Академик Паблицерз». 2006. С. 15.

Обычно правовой режим участков недр устанавливается системой правового регулирования отношений недропользования на всей территории государства (как в Российской Федерации). При этом, в большинстве государств полезные ископаемые, находящиеся в недрах, в естественном состоянии, являются государственной собственностью (что, собственно, закреплено в ст. 1.2 Закона РФ «О недрах»). Ввиду этого, исключается необходимость формирования каких-либо специальных элементов в правовом режиме посредством заключения дополнительных соглашений. На практике, участки недр, расположенные на территории двух или более субъектов, предоставляются в пользование одному недропользователю по причине более высокой эффективности проводимых работ и рационального недропользования.

Единственная особенность, которую следует отметить при изучении и освоении трансграничных объектов в пределах одного государства, это то, что законодательство о недрах многих стран устанавливает требование, – чтобы недропользователи в таком случае разработали единый технический проект.

Приведённая позиция автора подкрепляется и международной договорной практикой, в соответствии с которой, в основе понятия «трансграничность» лежит принцип «ненанесения ущерба суверенитету других государств», который был закреплён в Хартии экономических прав и обязанностей государств, принятой 12 декабря 1974 г. Резолюцией 3281 (XXIX) на 2315-ом пленарном заседании 29-ой сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций<sup>313</sup>.

Таким образом, с учётом изложенного выше, подчёркивая различие в существующих научных подходах к определению понятия «трансграничное месторождение», соглашаясь с мнением зарубежных учёных, и, учитывая геополитическое расположение Арктики, автор полагает, что под трансграничным месторождением полезных ископаемых следует понимать

---

<sup>313</sup> См.: Действующее международное право. Том 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 135-145.

месторождение углеводородного сырья, которое пересекается границей (или границами) действия суверенитета государств (в случае, если речь идёт о государственной границе) или их суверенных прав (в случае, если речь идёт о недрах континентального шельфа).

Переходя к рассмотрению практики реализуемых разными странами соглашений по трансграничным месторождениям, представляется важным особенно подчеркнуть отмеченную ранее особенность при изучении и освоении трансграничных объектов – единый технический проект. Это означает, что месторождение должно осваиваться, как единый объект. По мнению диссертанта и, как показывает правоприменительная практика, это является важнейшим аспектом при разработке трансграничных объектов. Потому что только при выполнении этого условия недропользователи смогут рассчитывать на эффективное, успешное освоение месторождения. Для подтверждения данной мысли важно привести некоторые исторические сведения и мнения научной среды.

Когда нефтяная промышленность только зарождалась, был установлен принцип «first come – first take» - владеет тот, кто пришёл первым. На пограничных месторождениях, при добыче углеводородов, у любого владельца участка недр было право на всё добытое сырьё в границах своего участка. Единственным ограничением в данном случае являлось обязательство о том, чтобы бурение не проводилось слишком близко от границ участка. Следует особенно отметить, что объём запасов, которые извлекались, ощутимо снижался в сравнении с теми показателями, достижение которых могло быть возможным при условии единой схемы разработки участка.

До нашего времени сохранились одни из первых правовых источников, предусматривающих совместное освоение трансграничных месторождений. Так, в Пруссии в XIX в. существовал закон, предусматривающий возможность

объединения пользователей недр для осуществления совместных работ на едином месторождении<sup>314</sup>.

В начале XX в. на территории графства Польского, которое в то время находилось в составе Российской Империи, была предусмотрена «консолидация» (объединение) владельцев земельных участков для рационального использования полезных ископаемых, расположенных в недрах<sup>315</sup>.

Так, в истории уже предполагалась возможность некоего объединения природопользователей, сегодня же при освоении трансграничных месторождений углеводородов за рубежом наиболее распространенной формой объединения недропользователей является юнитизационное соглашение (Unitization agreement) или юнитизация.

Предлагается обратиться к мнениям учёных, касательно определения понятия «юнитизационное соглашение».

Так, по мнению С.Ю. Мареевой, юнитизационное соглашение – это соглашение о сотрудничестве недропользователей, получивших право разработки единой гидродинамически связанной залежи углеводородов как единого объекта<sup>316</sup>.

А.И. Перчик считает, что юнитизационное соглашение трактуется как соглашение о сотрудничестве нескольких недропользователей, получивших право освоения одного месторождения (залежи) полезного ископаемого, разработка которого в целях рационального использования и охраны недр по геологическим причинам должна осуществляться по единому проекту разработки<sup>317</sup>.

Определяя понятие юнитизационного соглашения, В.С. Ульянов, Е.А. Дьячкова утверждают, что таким соглашением является соглашение,

---

<sup>314</sup> См.: Абамелек-Лазарев С.С. Вопрос о недрах и развитие горной промышленности в XIX веке. Спб., 1902. С. 23-24.

<sup>315</sup> См.: Савич Г.Г. Русское горное законодательство. Ч. 1. Спб., 1905.

<sup>316</sup> См.: Мареева С.Ю. Юнитизационное соглашение: общая и особенная части // НефтьГазПраво. 2003. № 5.

<sup>317</sup> См.: Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.; Издательство «Квадратум» - 2000 г. С. 301.

которое заключают между собой владельцы лицензий по разработке углеводородного сырья, в пределах одного и того же участка недр, основная цель которого выражается в совместной разработке данного участка недр<sup>318</sup>.

Таким образом, и исторические сведения, и мнения учёных свидетельствуют о том, что неотъемлемым условием, основополагающим принципом при освоении трансграничного месторождения является принцип совместного осуществления работ, освоение месторождения как единого объекта, на основании единого согласованного и утверждённого технического проекта.

Предлагается рассмотреть практику реализуемых разными странами соглашений по трансграничным месторождениям, выявить характерные черты, принципы, лежащие в основе содержания таких соглашений.

I. Договор между Великобританией, Северной Ирландией и Норвегией по эксплуатации месторождений Северного моря – Фригг, Статфьорд и Марчисон от 10 мая 1976 г.

По мнению В.С. Ульянова и Е.А. Дьячковой, соглашение по освоению месторождения Фригг, при проведённой ранее делимитации континентального шельфа представляет собой один из наиболее характерных примеров в отношении международной юнитизации<sup>319</sup>. Данный документ действовал более двадцати шести лет, тем самым, выдержав испытание временем (эксплуатация месторождения Фригг была прекращена в 2004 г.)<sup>320</sup>.

В соответствии с Соглашением стороны приняли на себя следующие основные обязательства<sup>321</sup>:

---

<sup>318</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Анализ мирового опыта регулирования разработки месторождений, пересекаемых государственными, административными границами и границами лицензионных участков. М. 1998. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/Unit/unit.html> (дата обращения: 16.10.2014).

<sup>319</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Трансграничные месторождения: проблемы правового регулирования // Нефть, Газ и Право. 1999. № 4 (28). С. 75.

<sup>320</sup> Информационно-аналитический центр «Минерал». Прекращена эксплуатация газового месторождения Фригг (Норвегия). 29.10.2004. [Офиц. сайт]. URL: <http://www.mineral.ru/News/15202.html> (дата обращения: 16.10.2014).

<sup>321</sup> Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas there-from to the United Kingdom. May 10 ISBN 0 10 164910 X. Организация Объединённых Наций [Офиц. сайт].

1. Месторождение Фригг должно осваиваться как единый объект, единым оператором в соответствии с планом разработки, одобренным сторонами Соглашения;
2. Стороны должны согласовать вид и расположение оборудования, которое будет использоваться для освоения месторождения;
3. Каждая сторона обязана потребовать от своих недропользователей заключить юнитизационные соглашения между собой, а также с недропользователями сопредельного государства для того, чтобы осуществлять разработку месторождения в соответствии с Соглашением;
4. Каждая сторона обязана согласовывать структуру месторождения, доказанные запасы и пропорциональное распределение запасов между ними;
5. Каждая сторона в случае нарушения Соглашения обязана передать спор на рассмотрение в арбитраж.
6. Каждая сторона обязана, в целях техники безопасности, разрешать бурение недропользователями скважин, предусмотренных планом разработки, и свободное перемещение людей и материалов между промышленными объектами;
7. Каждая сторона обязана требовать от любого лица, которое является недропользователем на участке, который войдёт в объединённую территорию, заключить юнитизационное соглашение, предусмотренное п. 3.;
8. Каждая сторона гарантирует, что, когда добыча на месторождении Фригг будет завершена, доли продукции, полученной недропользователями каждого государства, будут соответствовать пропорциональному распределению, согласованному сторонами Соглашения;
9. Каждая сторона Соглашения гарантирует, что её недропользователи не уступят своих прав на месторождение Фригг третьим лицам без её предварительного согласия, и, перед тем как дать такое согласие на уступку, каждая сторона обязана посоветоваться об этом с другой стороной.

Помимо обязанностей сторон, Соглашение содержит также следующие немаловажные пункты:

1. Запасы месторождения Фригг пересматриваются каждые четыре года, а также в любое время по требованию любой из сторон, когда будут открыты другие месторождения и будет установлено, что газ их этих месторождений способен мигрировать в месторождение Фригг.

2. В Соглашении определён порядок налогообложения, который применяется к каждой из сторон.

3. Для реализации Соглашения сторонами была создана специальная комиссия из шести человек<sup>322</sup>.

Таким образом, можно выделить следующие характерные черты рассмотренного Соглашения:

В Соглашении неоднократно делается акцент на необходимость согласования государствами механизмов пропорционального распределения запасов месторождения (п. 4, 8); однако, следует отметить, что в Соглашении не содержатся критерии распределения запасов – эти принципы были закреплены ранее при делимитации континентального шельфа между Великобританией и Норвегией<sup>323</sup>.

Также государство ответственно координирует деятельность на месторождении недропользователей, включая (не)возможное участие третьих лиц (п. 7, 9).

Хотя Соглашение не предусматривает детального правового регулирования освоения месторождения, так как эти условия содержатся в национальных лицензиях на право пользования недрами у каждой из сторон, тем не менее, самым важным и правильным, по мнению автора, является то, что

---

<sup>322</sup> Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика: Монография. – М.: «Юрист», 2012. С. 232.

<sup>323</sup> Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Delimitation of the Continental Shelf between the Two Countries, 10 March UNTS 551:214. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/GBR-NOR1965CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

в данном Соглашении значительное внимание уделено тому, что месторождение должно осваиваться как единый объект, с применением единых технологий и планом совместной разработки. При этом условия совместной разработки вырабатываются самими недропользователями, с последующим их одобрением государствами (п. 1, 2, 3, 6).

II. Соглашение по проливу Тимор, заключённое между Австралией и Индонезией в 1989 г.<sup>324</sup>

В данном соглашении можно выделить два примечательных момента:

во-первых, Соглашение было заключено до проведения окончательной делимитации континентального шельфа между сторонами<sup>325</sup>;

во-вторых, совместная зона месторождения была поделена на три части: центральную, южную и северную.

В северной части пролива Тимор предоставление права пользования недрами контролируется Индонезией, но при этом Индонезия обязана уплачивать в пользу Австралии 10% любых налоговых поступлений от освоения месторождений в данной зоне.

В южной части пролива Тимор контроль за предоставлением права пользования недрами принадлежит Австралии, которая, в свою очередь, обязана уплачивать в пользу Индонезии также 10% любых налоговых поступлений от освоения месторождений в указанной части пролива.

При проведении работ в указанных зонах контролирующие органы государств должны уведомлять друг друга обо всех действиях в отношении участков недр (предоставление, прекращение и т.п.).

Центральная зона – это территория совместного ведения Австралии и Индонезии, на которой предоставление права недропользования

---

<sup>324</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Анализ мирового опыта регулирования разработки месторождений, пересекаемых государственными, административными границами и границами лицензионных участков. М. 1998. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/Unit/unit.html> (дата обращения: 16.10.2014).

<sup>325</sup> См.: Robson Charles. Transboundary Petroleum Reservoirs: Legal Issues and Solutions // The Peaceful Management of Transboundary Resources. Editors: G.H. Blake, W.J. Hildesley, M.A. Pratt, R.J. Ridley, C.H. Schofield / International Environmental Law and Policy Series. 1995. P. 13-19.

контролируется специально созданными органами: Правительственным советом и Совместным органом управления.

Правительственный совет состоит из министров, которые назначаются с определённой периодичностью двумя государствами. Заседания Совета проводятся ежегодно.

Совместный орган управления состоит из исполнительных директоров и даёт рекомендации Правительственному совету относительно совершения тех или иных действий с участками недр.

Следует обратить внимание на полномочия совместных органов. Так, задачами Правительственного совета и Совместного органа управления являются достижение оптимального использования нефтяных ресурсов и равное распределение прибыли от их эксплуатации. Правительственный совет, среди прочего, наделён полномочиями по внесению изменений в нормативные правовые акты, принятые в рамках Соглашения.

Вся деятельность в зоне совместной разработки осуществляется на основании соглашений о разделе продукции.

В обязанности Совместного органа управления входит заключение соглашений о разделе продукции с компаниями, которые были специально созданы для выполнения работ по таким соглашениям. При этом в Соглашении не содержится предписаний о том, на территории какого государства должны быть созданы компании-недропользователи, и в рамках какого законодательства они должны функционировать.

В качестве приложений к данному Соглашению в рамках совместного освоения центральной зоны стороны специально подписали кодекс о добыче нефти, форму типового соглашения о разделе продукции, которое заключается между недропользователем и Совместным органом управления, а также налоговый кодекс с целью исключения двойного налогообложения.

Соглашение по впадине Восточный Тимор является одним из наиболее проработанных в плане правового регулирования совместной деятельности на месторождениях углеводородного сырья.

Так, Соглашением предусмотрено, что в том случае, если любое скопление нефти будет выходить за границу центральной зоны и при этом эти запасы могут быть извлечены с территории других зон, государства должны согласовать наиболее эффективный способ освоения данного скопления углеводородов. Если эффективная разработка такого скопления нефти будет возможна только при строительстве сооружений, которые должны будут находиться вне центральной зоны, следовательно, каждая страна должна будет обеспечить необходимое содействие подрядным организациям и Совместному органу управления в строительстве и использовании таких сооружений. При этом такие строительство и использование будут осуществляться согласно законам той страны, на территории/акватории которой они производятся.

Ещё одной особенностью данного Соглашения является наличие трёх базовых положений в части налогообложения:

1. в целях налогообложения, которое прямо или косвенно связано с поиском, разведкой, эксплуатацией углеводородного сырья в центральной части (и действий и объектов, которые также относятся к данным операциям), каждая страна соглашается считать указанную часть своей зоной;
2. применяя налоговые законы в центральной части пролива и также в отношении доли прибыльной продукции и роялти, которые выплачиваются подрядными организациями, каждая страна гарантирует освобождение от двойного налогообложения;
3. каждая страна гарантирует не вводить какие-то иные налоги, которые не предусматриваются налоговым кодексом, применительно к поиску, разведке, эксплуатации углеводородного сырья центральной части до того момента, пока другая сторона не будет согласна на введение данных налогов.

Необходимо отметить, что Соглашением предусмотрен срок его действия, который составляет сорок лет, начиная с даты его вступления в силу.

Данный срок будет продлеваться до тех пор, пока стороны не заключат соглашение о делимитации континентального шельфа<sup>326</sup>.

Таким образом, с учётом изложенного выше, можно констатировать, что, действительно, рассмотренное Соглашение между Австралией и Индонезией по впадине Восточный Тимор является наиболее подробным и обстоятельно проработанным, с точки зрения правового регулирования вопросов, связанных со всеми стадиями освоения месторождения, а также сопутствующих им: предоставление права пользования недрами, детально урегулированный процесс добычи сырья, распределение прибыли, обмен информацией, налогообложение и т.д. Следует особенно подчеркнуть, что данное Соглашение создаёт новый тип лицензионной системы в центральной зоне, которая не зависит от лицензионных систем, существующих в каждом из государств.

Подводя итог анализу обоих международных соглашений, необходимо отметить: несмотря на то, что законодательство рассмотренных государств не содержит норм, регулирующих отношения недропользования применительно к трансграничным месторождениям, однако, реальные обстоятельства потребовали, и страны смогли достаточно качественно урегулировать такие взаимоотношения в совместных договорах. И они по праву могут считаться одними из самых эффективных, совершенных, с точки зрения соблюдения принципов совместного изучения и освоения трансграничных месторождений.

В этой связи следует выделить их общие, наиболее характерные черты:

- совместная разработка трансграничных месторождений (посредством заключения юнитизационных соглашений (разработки единого технического проекта) и заключения соглашения о разделе продукции);
- пропорциональное распределение добытой продукции;
- определение единого порядка налогообложения;
- создание совместных органов управления;
- учёт вопроса возможной миграции сырья.

---

<sup>326</sup> Эдильханов У.С. О вопросах правового регулирования освоения трансграничных месторождений полезных ископаемых. // Нефть, Газ и Право. 2011. № 5. С. 27-33.

III. Соглашение между Ираном и Объединёнными Арабскими Эмиратами (эмират Абу-Даби) в отношении месторождения Сассан или Абу-аль-Букуш<sup>327</sup>.

Это соглашение имеет интересную предысторию, связанную с военными действиями. На иранской части месторождения, до иранской революции, добывалось примерно 200 тыс. баррелей нефти в сутки, а на стороне Абу-Даби – примерно 50 тыс. баррелей. Разрушения, произведённые в результате революции, привели к тому, что на некоторое время в секторе Ирана добыча почти полностью была прекращена. Добыча восстановилась в 1979 г., однако, в период ирано-иракской войны, в 1980 г. - снова резко снизилась. В 1988 г. в Персидском заливе была взорвана мина, в результате чего был разрушен комплекс добычи Сассан, так добыча почти полностью была прекращена.

Ввиду характеристик (петрофизического плана) месторождения Сассан, снижение добычи в Иране привело к тому, что значительное количество нефти мигрировало в часть месторождения, которая принадлежала Абу-Даби, добыча на которой продолжалась. Так, Ираном было потеряно большое количество нефтяных запасов<sup>328</sup>.

Между Абу-Даби и Ираном было заключено соглашение, которое предусматривало, что если единое месторождение углеводородов или геологическая структура пересекает границу, то ни одна из стран без согласия другой страны не будет осуществлять скважинное бурение на расстоянии от границы ближе, чем 125 км. Обе страны согласились также прилагать усилия в достижении соглашений по координационным вопросам разработки пограничных объектов или их юнитизации».

Лишь незначительная доля нефтяных операций на практике была скоординирована – в целях осуществления обмена информацией технического

---

<sup>327</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Анализ мирового опыта регулирования разработки месторождений, пересекаемых государственными, административными границами и границами лицензионных участков. М. 1998. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/Unit/unit.html> (дата обращения: 16.10.2014).

<sup>328</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Трансграничные месторождения: проблемы правового регулирования // Нефть, Газ и Право. 1999. № 4 (28). С. 70-72.

характера, которая была получена в процессе операций по нефти, был создан объединённый комитет.

На практике же имела место миграция запасов со стороны месторождения Ирана к Абу-Даби.

Однако, в соглашении возможность миграции углеводородов урегулирована не была, и, тем самым, сложилась следующая ситуация: с одной стороны, Иран понёс значительные потери запасов нефти, а с другой стороны, Абу-Даби не имеет никаких обязательств в плане сокращения добычи нефти с целью восстановить баланс интересов обеих стран в отношении месторождения Абу-аль-Букуш или Сассан.

Таким образом, можно констатировать, что рассмотренное Соглашение является недостаточно детализированным, в отличие от вышеисследованных договоров, где фактор миграции сырья был учтён. Представляется, что в отношении углеводородного сырья, известного своей специфической миграционной способностью, подробное урегулирование вопроса его миграции должно быть одним из первостепенных в подобных соглашениях.

Тем не менее, сходные соглашения были заключены между Ираном и Королевством Бахрейн в 1971 г., Ираном, Оманом, Катаром, ОАЭ в 70-х годах XX в.<sup>329</sup>

IV. Соглашение между Данией и Норвегией, касающееся делимитации континентального шельфа<sup>330</sup>, подписанное 8 декабря 1965 г., не предусматривает чётких процедур при осуществлении деятельности по освоению и разработке трансграничных месторождений.

В ст. 4 Соглашения указано, что, в случае, если будет установлен факт открытия месторождения полезных ископаемых, границы которого находятся

---

<sup>329</sup> См.: Кашуб Масуд Али Салим. Международно-правовые аспекты делимитации морских пространств государств зоны Аравийского (Персидского) Залива: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24.

<sup>330</sup> Agreement between Denmark and Norway relating to the delimitation of the continental shelf, 8 December 1965. Организация Объединённых Наций [Офиц. сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-NOR1965CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

как по одну, так и по другую сторону делимитационной линии, стороны обязаны сделать всё возможное для рациональной добычи указанных ресурсов.

Подобные положения также содержатся в Соглашении между Швецией и Норвегией относительно делимитации континентального шельфа<sup>331</sup>, подписанное 24 июля 1968 г., в Договоре между Италией и Югославией 1968 г.<sup>332</sup>

V.Соглашение о континентальном шельфе между Правительством Исландии и Норвегии<sup>333</sup>, заключённое 22 октября 1981 г.

Согласно данному Соглашению, стороны совместно проводят геологическое изучение на континентальном шельфе, однако расходы на проведение таких работ возложены на Норвегию. Если после проведения работ по геологическому изучению будет доказана необходимость проведения разведки и добычи полезных ископаемых, сторонами создаётся совместное предприятие. Лицензии на проведение работ по разведке и добычи будут выданы совместному предприятию.

Соглашением также определены пропорции участия сторон в совместном предприятии:

- в области, расположенной к северу от разграничительной линии, - Исландия имеет право на участие в совместном предприятии с размером доли 25%;

- в области, расположенной к югу от разграничительной линии, - Норвегия имеет право на участие в совместном предприятии с размером доли 25%.

---

<sup>331</sup> Agreement between Sweden and Norway concerning the delimitation of the continental shelf, 24 July 1968.

Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/SWE-NOR1968CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

<sup>332</sup> См.: Кашуб Масуд Али Салим. Международно-правовые аспекты делимитации морских пространств государств зоны Аравийского (Персидского) Залива: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 24.

<sup>333</sup> Agreement on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen, 22 October 1981. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

Таким образом, рассмотренные соглашения с участием Дании, Норвегии, Исландии, в первую очередь, направлены на урегулирование вопросов о разграничении морских пространств этих государств, а вопросы в отношении разработки трансграничных месторождений имеют второстепенное значение.

VI. Малайзия и Таиланд в 1979 г. установили совместную зону разработки, использование которой предполагает контроль совместной комиссией.

Между Таиландом, Вьетнамом, Камбоджой и Малайзией в заливе Таиланд нет согласованных границ. Будучи в данных условиях и не в состоянии прийти в относительно сжатые временные сроки к соглашению в отношении границ, Малайзия и Таиланд подписали Меморандум о взаимопонимании<sup>334</sup>. На основе данного Меморандума в 1990 г. между сторонами было заключено Соглашение о совместной разработке, которое устранило достаточно большое количество разногласий между Таиландом и Малайзией.

Например, одно из разногласий выражалось в том, что Таиландом были выданы лицензии на основе соглашений концессионного типа, в то время как для привлечения иностранных инвесторов Малайзией использовались соглашения о разделе продукции. После вычета роялти и затрат на добычу, между Малайзией и Таиландом соглашением был предусмотрен равный раздел добычи.

Следовательно, в основе рассмотренного Соглашения лежит принцип равного распределения добытой продукции, но, тем не менее, такое важное условие, как разработка месторождения, как единого объекта, в данном случае не выполняется.

---

<sup>334</sup> Memorandum of Understanding between the Kingdom of Thailand and Malaysia on the Delimitation of the Continental Shelf Boundary between the two Countries in the Gulf of Thailand 24 October 1979. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-MYS1979CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

VII.В 2009 г. между Японией и Китаем было подписано Соглашение о совместном проведении работ на месторождении Чуньсяо (Сиракаба), расположенном в Восточно-Китайском море.

Ранее этот объект был спорным. Китай начал разработку месторождения в 2003 г., заявив, что оно расположено в китайских территориальных водах. Однако, Япония с этим не согласилась, объявив месторождение своим<sup>335</sup>.

Достигнутое Соглашение предусматривает равное распределение доходов между сторонами, также указывает конкретные сроки для проведения буровых работ.

Так, как и в случае с Соглашением между Таиландом и Малайзией, данное Соглашение, предусматривая механизм равного распределения добычи между сторонами, также не предусматривает разработку месторождения как единого объекта.

VIII. Договор между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, подписанный сторонами 15 сентября 2010 г. по итогам 40-летних переговоров и ратифицированный Российской Федерацией 5 апреля 2011 г.<sup>336</sup>

Подписание этого документа открыло новые перспективы освоения минерально-сырьевой базы западной части Баренцева моря, поскольку Договор не только определил линию российско-норвежской границы в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане, но и снял мораторий на изучение и освоение ресурсов недр шельфа Арктики. В связи с отсутствием договора в течение 30 лет в Баренцевом море действовал мораторий на проведение работ в спорной зоне.

---

<sup>335</sup> Сиракаба раздора // Взгляд (газета). 09.03.2011. URL: <http://www.vz.ru/economy/2011/3/9/474198.html> (дата обращения: 27.10.2014).

<sup>336</sup> См.: Федеральный закон от 5 апреля 2011 г. № 57-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2030.

Единственный из обнаруженных в настоящее время трансграничных объектов – структура Октябрьская (918 млн т условного топлива) – будет осваиваться Российской Федерацией и Норвегией совместно.

Специалистами-геологами отмечается высокая перспективность района на открытия крупных и уникальных месторождений нефти и газа.

Особенностью Договора является то, что он посвящён не конкретному трансграничному месторождению, а устанавливает порядок реализации совместных проектов в будущем в случае, если будут открыты месторождения, простирающиеся за линию разграничения. Причём, если одна из сторон полагает, что месторождение простирается за её границы, она должна уведомить об этом другую сторону и представить данные, на которых она основывает своё мнение.

Анализ Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия позволяет выделить его следующие основные положения:

- при обнаружении трансграничного месторождения стороны заключают соглашение об эксплуатации такого месторождения углеводородов как единого объекта, включая также его распределение между сторонами (Соглашение об объединении);

- любые данные геологического характера, которые используются для обоснования указанных геологических характеристик, будут являться совместной собственностью пользователей недр, которые обладают правами на основании Соглашения о совместной эксплуатации.

В приложении II к Договору между Россией и Норвегией содержится подробное описание содержания Соглашения об объединении. Так, в Соглашении должны содержаться следующие права и обязанности каждой из сторон.

Права:

- требовать от соответствующих юридических лиц, которые обладают правами на разведку и разработку углеводородов по соответствующую сторону линии разграничения, заключения Соглашения о совместной эксплуатации для

регулирования вопросов эксплуатации трансграничного месторождения углеводородов как единого целого в соответствии с Соглашением об объединении;

- требовать представления на утверждение обеим сторонам Соглашения о совместной эксплуатации, а также провести такое утверждение без необоснованных задержек и не отказывать в нём без должных на то оснований;

- требовать от юридических лиц, которые обладают правами на разработку трансграничного месторождения углеводородов как единого целого, назначения оператора месторождения в качестве их совместного агента в соответствии с положениями Соглашения об объединении; при этом такое назначение или любая замена оператора месторождения подлежат предварительному утверждению обеими сторонами.

Обязанности:

- обеспечить, чтобы положения Соглашения об объединении имели преимущественную силу по отношению к положениям Соглашения о совместной эксплуатации в случае любых расхождений между ними;

- не отказывать, при условии соблюдения требований национального законодательства, в выдаче юридическим лицам, обладающим правами на разведку и добычу углеводородов по её сторону от линии разграничения, или лицам, действующим от их имени, разрешения на бурение скважин в целях определения и распределения запасов трансграничного месторождения углеводородов;

- разрешать начало добычи из трансграничного месторождения углеводородов только после совместного одобрения сторонами такого начала добычи, которое выражено в соответствии с Соглашением об объединении;

- до момента завершения добычи углеводородов из трансграничного месторождения, заблаговременно, определить по взаимному согласию сроки прекращения добычи;

- консультироваться друг с другом в отношении применимых мер по охране здоровья, технике безопасности и охране окружающей среды, предписанных национальным законодательством каждой из сторон;

- обеспечить инспектирование расположенных на её континентальном шельфе установок по добыче углеводородов, а также деятельности по добыче углеводородов, которая осуществляется на нём в связи с эксплуатацией трансграничного месторождения;

- обеспечить по требованию доступ инспекторам другой стороны к таким установкам, к соответствующим измерительным системам, которые расположены на континентальном шельфе или на территории любой из сторон;

- обеспечить на регулярной основе предоставление другой стороне соответствующей информации с тем, чтобы она имела возможность обеспечивать свои основополагающие интересы, включая *inter alia*, те, которые относятся к охране здоровья, технике безопасности, охране окружающей среды, добыче углеводородов и проведению измерений;

- не изменять содержание права на разведку и добычу углеводородов, предоставленного одной стороной и относящегося к месторождению, подлежащему совместному использованию в соответствии с Соглашением об объединении, а также без проведения предварительных консультаций с другой стороной не передавать его другим юридическим лицам;

- создать Совместную комиссию для консультаций между сторонами по вопросам, относящимся к любым планируемым или существующим объединяемым месторождениям углеводородов. Совместная комиссия является инструментом обеспечения постоянных консультаций и обмена информацией между двумя сторонами по указанным вопросам, а также инструментом для разрешения вопросов посредством консультаций.

В анализируемом Договоре содержится достаточно сложный и в то же время действенный механизм разрешения споров между сторонами.

Сторонам предлагается разрешить разногласие в довольно короткие сроки посредством переговоров или с помощью любой другой процедуры, которая будет согласована между сторонами.

Однако, если в течение шести месяцев с даты, когда одной из сторон было запрошено проведение переговоров с другой стороной, разногласие не будет урегулировано, то в таком случае любая из сторон будет вправе передать спор в арбитражный суд *ad hoc*, который состоит из трёх членов.

Каждая сторона должна назначить одного арбитра, а два, назначенных, таким образом, арбитра должны избирать третьего арбитра, который будет являться председателем. Председатель, при этом, не может являться гражданином России или Норвегии либо на постоянной основе проживать в данных государствах. В случае, если какая-либо из сторон, в течение трёх месяцев с момента, когда была выражена просьба о назначении арбитра, не может его назначить, то в таком случае любая из сторон может обратиться с просьбой, чтобы данное назначение было произведено председателем Международного суда. Если в течение месяца после назначения второго арбитра не будет избран третий арбитр, то будет применяться такая же процедура.

В случае отсутствия единогласия, все решения Арбитражного суда будут приниматься большинством голосов его членов. По всем иным вопросам Арбитражный суд будет самостоятельно устанавливать собственные правила процедуры. Решения Арбитражного суда будут являться обязательными для каждой из сторон, и Соглашение об объединении будет заключаться сторонами в соответствии с данными решениями.

Предусмотрен также случай, когда стороны не смогут прийти к единому мнению в вопросе распределения трансграничного месторождения нефти и газа. В этой ситуации сторонами будет назначен независимый эксперт, решение которого будет обязательным.

Таким образом, представляется, что основной целью рассмотренного Договора является недопущение несогласованного изучения и освоения

сторонами трансграничных месторождений углеводородного сырья, предотвращение ущемления интересов какой-либо из сторон.

Следует также подчеркнуть, что доктринальные подходы международного экологического права о непричинении ущерба, принцип устойчивого развития, принцип справедливости, принцип целостного, или экосистемного, подхода (включая принципы комплексного и интегрированного управления), принцип рационального использования, а также принцип предосторожности в полном объёме нашли своё отражение в Договоре.

Необходимо отметить, что рассматриваемый Договор не противоречит общим принципам правового регулирования отношений недропользования, существующим в Российской Федерации, и при этом, как отмечают исследователи, является вполне современным, соответствующим нормам и принципам международного права, критериям справедливости, учёта и обеспечения законных прав и интересов сторон<sup>337</sup>.

Предлагается выделить наиболее характерные его черты:

- Специфичность и уникальность данного Договора заключается в том, что он посвящен не исключительно делимитации морских пространств, не освоению исключительно какого-либо конкретного трансграничного месторождения, а он рассчитан также и на реализацию будущих совместных проектов двух стран.

- В Договоре соблюдается основополагающий принцип освоения трансграничного месторождения – его освоение как единого объекта.

Видится, что заключение данного Договора создаёт благоприятные условия, как в правовом, так и в политическом плане, для углубления взаимодействия в сфере недропользования, дальнейшего развития и укрепления добрых партнёрских отношений между Россией и Норвегией.

---

<sup>337</sup> Эдильханов У.С. О вопросах правового регулирования освоения трансграничных месторождений полезных ископаемых. // Нефть, Газ и Право. 2011. № 5. С. 29.

Так, рассмотрев практику заключения соглашений, договоров в отношении разработки трансграничных месторождений разных стран, можно заключить следующее.

Прежде всего, следует отметить, что здесь отсутствует какой-либо унифицированный подход. Соглашения вариативны как по содержанию, так и по своей правовой природе: имеется ввиду, что в одних государствах вопросы, связанные с правовым регулированием трансграничных месторождений закрепляются непосредственно в соглашениях, посвящённых освоению конкретного месторождения (Объединённые Арабские Эмираты и Иран); в других, с меньшей детализацией – в соглашениях о делимитации морских пространств (Дания и Норвегия, Исландия и Норвегия); есть и специфический случай, когда заключается соглашение касательно трансграничного месторождения, при том, что соглашение о делимитации морских пространств ещё не достигнуто (Австралия и Индонезия); и такой случай, когда заключено и соглашение о делимитации, и специальное соглашение в отношении конкретного месторождения, и аспекты правового регулирования освоения месторождения содержатся частично в каждом из этих документов (Великобритания и Норвегия). Есть и такой уникальный, по мнению диссертанта, высоко проработанный пример, который продемонстрировали Российская Федерация и Королевство Норвегия, когда был заключен Договор, разрешающий вопрос делимитации морских пространств, и одновременно была выработана «формула» для совместного освоения странами трансграничных месторождений, особенная тем, что посвящена не какому-то конкретному месторождению, а рассчитана на регулирование и последующих совместных проектов в будущем.

Делая вывод о том, насколько различны заключенные соглашения и договоры, следует отметить, что и в своей практической реализации они также имели разный успех. Одни оказались качественно проработанными и действовали много лет (Великобритания и Норвегия, Австралия и Индонезия), другие были не так детализированы и на практике не могли в полной мере

защитить интересы сторон (Объединённые Арабские Эмираты и Иран, Дания и Норвегия, Исландия и Норвегия), а некоторые в своём содержании не предусматривали выполнение основополагающих принципов при освоении трансграничных месторождений (Япония и Китай, Таиланд и Малайзия).

Таким образом, проведённый анализ показал, что:

- основополагающим принципом при освоении трансграничного месторождения является принцип совместного осуществления работ на основании единого согласованного и утвержденного технического проекта. А документарным подтверждением воли государств на совместную разработку месторождения является соглашение/договор о совместном проведении работ (с различной детализацией мер, порядков, обязательств, прав сторон);

- режим регулирования отношений недропользования в рассмотренных соглашениях и договорах показывает, что его существенные характеристики между собой близки и выражаются в том, что, как правило, такие соглашения и договоры базируются на основе норм национального законодательства о недрах и специальных «общих» договорных элементах, вырабатываемых странами индивидуально в каждом конкретном случае. С.В. Гудков, говоря о классификации видов пользования недрами также отмечает, что «особо выделены трансграничные месторождения полезных ископаемых, разработка которых осуществляется на основе международных и национальных юнитизационных соглашений...»<sup>338</sup>. В этой связи следует привести слова советского юриста-международника Б.М. Клименко, который ещё в 1974 г. отмечал, что при производстве «горных работ и работ по изысканию минеральных ископаемых в непосредственной близости от границы на каждой стороне действуют собственные правила. Однако, эти работы должны вестись таким образом, чтобы они не причиняли ущерба территории

---

<sup>338</sup> Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 234 с.

другой стороны»<sup>339</sup>. То есть, «государство не должно изменять естественные условия своей территории таким образом, чтобы это наносило ущерб естественным условиям территории другого государства»<sup>340</sup>. Опираясь на слова Б.М. Клименко, следует полагать, что именно для ненанесения ущерба другой стороне, помимо национальных правовых норм, в соглашении также должны вырабатываться, закрепляться и общие для обеих сторон положения.

На основании изложенного выше, диссертантом делается следующий вывод.

Несмотря на то, что законодательство многих стран, и Российской Федерации в частности, не содержит норм, посвящённых изучению и освоению участков недр, содержащих трансграничные месторождения, на практике такая деятельность осуществляется, и немалое количество заключённых соглашений и договоров в отношении таких месторождений свидетельствует о том, насколько необходима её урегулированность в правовом аспекте. Также об этом свидетельствуют и многочисленные мнения ученых, подходы, соответствующие труды, посвящённые трансграничным месторождениям, которые, судя по историческим сведениям, стали известны недропользователям уже несколько веков назад.

В этой связи следует отметить, что сегодня исследователями высказываются мнения о необходимости разработки и принятия документов (как на национальном, так и на международном уровнях), которые бы устанавливали особенности правового режима трансграничных месторождений в отношениях недропользования.

Предлагается создание юнитизационного законодательства и принятие Федерального закона «О трансграничных месторождениях», регулирующего весь комплекс отношений, связанных с их освоением<sup>341</sup>.

---

<sup>339</sup> См.: Клименко Б.М. Государственная территория. М., 1974. С. 82.

<sup>340</sup> См.: Курс международного права. Том 3 / Ред. Кожевникова Ф.И. и др. М., 1967. С. 146.

<sup>341</sup> См.: Мареева С.Ю. Юнитизационное соглашение: общая и особенная части // НефтьГазПраво. 2003. № 5.

Среди исследователей высказывается следующее предложение: с учётом того, что режим регулирования отношений недропользования применительно к трансграничным объектам, расположенным как частично на территории Российской Федерации, так и в зарубежных государствах, в целом сходен, то заинтересованным государствам было бы целесообразно разработать и принять международно-правовой документ, который устанавливал бы особенности правового режима недропользования в области изучения и освоения трансграничных месторождений полезных ископаемых<sup>342</sup>.

Данные предложения представляются достаточно обоснованными, возможными. Однако, в то же время, учитывая выявленную в настоящем диссертационном исследовании вариативность проанализированных соглашений, которая свидетельствует в том числе об индивидуальности природных особенностей каждого такого трансграничного объекта, следовательно, представляются определённые сложности в выработке единых механизмов, правил освоения таких специфических месторождений, особенно на международном уровне, – так как затруднительно представить модель соглашения, которая по своему содержанию будет устраивать все государства в отношении всех возможных трансграничных объектов, и тем более не представляется верным с природоохранной точки зрения подобный общий подход, имея ввиду уязвимые арктические экосистемы.

В подтверждение этого следует указать на существовавшие в мире попытки подобного рода, которые в результате не имели успеха.

Британским институтом международного и сравнительного права было выполнено исследование – разработка типового соглашения о совместной разработке трансграничных ресурсов углеводородов. Оно представляет собой перечень вопросов, которые должны быть решены сторонами в результате

---

<sup>342</sup> См.: Эдильханов У.С. О вопросах правового регулирования освоения трансграничных месторождений полезных ископаемых // Нефть, Газ и Право. 2011. № 5. С. 33.

такого соглашения. Оно носит довольно абстрактный характер и вряд ли применимо к конкретной ситуации каких-либо государств<sup>343</sup>.

В 1979 г. под эгидой Центра природных ресурсов Университета Нью-Мехико учёными и специалистами предпринимались попытки подобных модельных соглашений, однако, на практике оказались несостоятельными и неудовлетворяющими условиям правовых механизмов<sup>344</sup>.

Таким образом, диссертантом предлагается следующее: с учётом особенностей географического положения Арктики, необходимости осуществления комплексного и рационального недропользования при межгосударственном сотрудничестве приарктических государств, в отношении изучения и освоения трансграничных участков недр в российском законодательстве о недрах необходимо установить обязанность разработки трансграничного месторождения по единому техническому проекту; соблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, которые были предложены в настоящем диссертационном исследовании.

Представляется, что регламентация законодателем таких требований может оказать благоприятный эффект в отношении хрупких арктических экосистем. Предложенные положения направлены, в первую очередь, не на исключительно технический раздел территории (акватории) трансграничного месторождения, распределение прибыли и т. п., а на защиту окружающей природной среды Арктики.

---

<sup>343</sup> См.: Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Анализ мирового опыта регулирования разработки месторождений, пересекаемых государственными, административными границами и границами лицензионных участков. М. 1998. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/Unit/unit.html> (дата обращения: 16.10.2014).

<sup>344</sup> См.: Szekely Alberto. The International Law of Submarine Transboundary Hydrocarbon Resources: legal limits to Behavior and Experiences for the Gulf of Mexico// 26 NAT.Resouces J.1986. P. 733-768.

## Заключение

Анализ, проведённый в настоящем диссертационном исследовании, позволил диссертанту сделать следующие выводы.

Арктика – регион особый. Это выражается в его геополитическом положении, в требованиях взаимовлияния норм и принципов национального и международного регулирования. Специфика Арктики выражается также в природе, климате, биоразнообразии; высоко уязвимых, хрупких к антропогенному воздействию экосистемах и, как следствие, в длительных сроках восстановления природной среды. В части минерально-сырьевой обеспеченности данная область Земли содержит огромные запасы ресурсов, представляя собой, тем самым, кладовую полезных ископаемых, будущее страны, перспективы на открытие новых месторождений.

В силу своей уникальности, в плане повышенной чувствительности арктической природы к антропогенному воздействию, экологические отношения в Арктической зоне Российской Федерации нуждаются в эффективной правовой защите, в специальном нормативно-правовом регулировании. Этот вопрос особенно обостряется при регулировании отношений пользования недрами, в частности – добычи полезных ископаемых, в силу известного пагубного влияния такой деятельности на окружающую среду.

Освоение больших запасов нефти и газа в арктических районах обусловили первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в Арктической зоне РФ. Анализ российского законодательства показывает, что слабый учёт географических, природно-климатических, иных уникальных особенностей Арктики препятствует формированию эффективного правового режима охраны уязвимых арктических экосистем. Не определены специальные эколого-правовые требования при проведении работ, связанных с использованием недрами в Арктической зоне РФ (геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых).

Недропользование в Арктической зоне РФ должно представлять собой выполнение пользователями недр работ, соответствующих лицензии и соблюдение ими специальных эколого-правовых требований.

Указанные требования должны выражаться в строгой регламентации охраны окружающей среды, учитывать особенности рационального использования арктических участков недр (место расположения объекта недропользования), а также минимизацию вредного влияния деятельности, связанной с пользованием недрами, на традиционный образ жизни и здоровье коренных народов Севера, проживающих в зоне влияния работ.

В свою очередь, участки недр Арктической зоны Российской Федерации предлагается определить, как используемые и неиспользуемые части недр, расположенные в пределах сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации и в прилегающих к ней пределах внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

При этом анализ показал, что в пределах Арктической зоны Российской Федерации располагаются следующие виды участков недр: резервные участки недр, участки недр федерального значения, участки недр местного значения, а также участки недр с общим правовым режимом. Кроме того, имея в виду особенности географического положения Арктики, в пределах Арктической зоны Российской Федерации может осуществляться деятельность и на трансграничных участках недр в рамках сотрудничества приарктических государств.

В диссертационном исследовании указывается, что режим предоставления и пользования участками недр федерального значения имеет существенные особенности, отличающие его от режима предоставления и пользования участками недр иных категорий, полагается, что законодатель отмечает, что участкам недр присуща разная значимость. То есть, правовое регулирование недропользования в Российской Федерации дифференцировано в зависимости от категории участка недр.

Проанализировав особенности предоставления и пользования участками недр федерального значения, а также особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения, диссертант приходит к следующим выводам: несмотря на неоднократно подчеркнутую диаметрально противоположную разницу в подходе законодателя к правовому режиму участков недр федерального значения и к остальным категориям участков недр, тем не менее, между ними есть и общие элементы.

Однако, ни одним из этих различных и общих элементов, при предоставлении участка недр в пользование для разведки и добычи, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктическом регионе страны не предусматриваются повышенные меры охраны её природы.

Так, учитывая отмеченную в диссертационном исследовании недостаточность с точки зрения охраны природы существующих дополнительных требований в отношении континентального шельфа, необходимость подобной специфики требований для защиты окружающей среды и для участков недр федерального значения, расположенных на суше, и также для участков недр с общим правовым режимом, для участков недр местного значения, заключается следующее.

Анализ законодательства о недрах показал, что все эколого-правовые требования, направленные на минимизацию влияния работ, связанных с использованием недрами, на экосистему, подлежат включению в условия пользования недрами. Ввиду разнообразия и уникальности арктической природы, невозможно предложить единые меры её охраны. Представляется, что в условиях пользования недрами для каждого конкретного участка должна быть разработана своя программа охранных мер.

Таким образом, имея в виду уязвимость природной среды Арктической зоны РФ и длительные сроки её восстановления, при определении условий пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в

Арктической зоне РФ в отношении участков недр федерального значения, участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения, представляется необходимым законодательно закрепить специальные требования к охране арктических участков недр, которые должны будут включаться в лицензию: 1) разработка недропользователем программы мер по охране арктических участков недр, которая должна соответствовать техническим проектам и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами; её согласование и утверждение федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченным природоохранным органом; 2) предоставление ежегодного отчёта о мероприятиях по её выполнению.

При этом диссертант убеждён, что Арктика – это регион будущего. Видится, что арктические участки недр должны сыграть значительную роль при формировании резервного фонда России: во-первых, по причине наличия в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье, во-вторых, ввиду того, что современные реалии объективно не позволяют в полном объёме заниматься освоением потенциала ресурсов арктических недр, – прежде всего, имеется ввиду, что данный регион из-за суровых природно-климатических условий на текущий момент ещё недостаточно изучен, также сегодня в России нет широкого, повсеместного применения высокотехнологичного спецоборудования, которое могло бы обеспечить эколого-безопасное освоение участков недр Арктической зоны. И, по мнению диссертанта, существует также объективный фактор – это то, что на сегодняшний день пока нет острой необходимости в активном освоении ресурсов недр Арктики. Но, когда придёт время, когда естественным образом государство исчерпает доступные, легко осваиваемые ныне ресурсы, когда технологии станут более совершенными, эколого-безопасными – тогда Россия сможет подойти к Арктическому региону, как к наиболее сложному для освоения и начать активную добычу.

Несмотря на то, что проанализированные нормативно установленные критерии резервных участков недр в целом видятся разумными, обоснованными, однако, данные критерии не предусматривают возможности отнесения к резервному фонду арктических участков недр.

Следовательно, автору представляется необходимым сформулировать критерий, который бы прямо закреплял такую возможность. Предлагается дополнить содержание критериев рассмотренного Постановления Правительства РФ № 552, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, критерием, закрепляющим возможность отнесения к резервному фонду участков недр, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации.

Указанное предложение обосновывается наличием в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в минеральном сырье, необходимостью широкого, повсеместного применения эколого-сберегающих технологий.

Важное значение имело также исследование вопроса и анализ опыта проведения работ по недропользованию в рамках такого феномена, как «трансграничные месторождения полезных ископаемых» в Арктической зоне Российской Федерации.

Проанализировав понятие «трансграничное месторождение полезных ископаемых» с точки зрения как его правового закрепления в российском законодательстве, так и его научного обоснования российскими и зарубежными исследователями, рассмотрев практику разных стран по реализации заключения и исполнения соглашений по трансграничным месторождениям, диссертант предлагает следующее: с учётом особенностей географического положения Арктики, необходимости осуществления комплексного и рационального недропользования при межгосударственном сотрудничестве приарктических государств, в отношении изучения и освоения трансграничных участков недр в российском законодательстве о недрах необходимо установить обязанность

разработки трансграничного месторождения по единому техническому проекту; соблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, предложенных в настоящем диссертационном исследовании.

Представляется, что регламентация законодателем таких требований может оказать благоприятный эффект в отношении хрупких арктических экосистем. Предложенные положения направлены, в первую очередь, не на исключительно технический раздел территории (акватории) трансграничного месторождения, распределение прибыли и т. п., а на защиту окружающей природной среды Арктики.

Рассматривая вопрос о досрочном прекращении права пользования недрами как об одном из инструментов защиты окружающей среды Арктики, диссертант предлагает усовершенствовать, а именно ужесточить данный элемент правового регулирования недропользования, прежде всего, в отношении охраны арктической окружающей среды, следующим образом: для арктических участков недр, ввиду высокой уязвимости природы региона, предлагается дополнить содержание ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах» (основания для досрочного прекращения права пользования недрами) ещё одним основанием – «несоблюдение специальных требований к охране арктических участков недр», предложенных диссертантом.

## Библиография

### Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395 «О недрах» // РГ. 1992. № 2395.
3. Федеральный закон от 3 марта 1995 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
4. Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.
5. Федеральный закон от 29 апреля 2008 г. № 58-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1941.
6. Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2381.
7. Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.
8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
9. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

10. Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // СЗ РФ. 1998. № 26. Ст. 3009.
11. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
12. Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.
13. Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.
14. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.
15. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.
16. Федеральный закон от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.
17. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.
18. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» // РГ. 1999. № 67.
19. Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // РГ. 2004. № 284.
20. Федеральный закон от 5 апреля 2011 г. № 57-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Королевством Норвегия о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2030.
21. Федеральный закон от 12 января 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» // СЗ РФ. 2006. № 52 (часть I). Ст. 5498.

22. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.
23. Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.
24. Указ Президента РФ от 4 февраля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития» // РГ. 1994. № 26.
25. Распоряжение Президента РФ от 17 декабря 2009 г. № 861-РП «О Климатической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 51. Ст. 6305.
26. Постановление Правительства РФ от 8 января 2009 г. № 4 «Об утверждении Положения о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, на предоставляемых в пользование без проведения аукционов участке недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, участке недр федерального значения, расположенном на территории Российской Федерации и простирающемся на ее континентальный шельф, участке недр федерального значения, содержащем газ» // СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 405.

27. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370» // РГ. 2004. № 170.
28. Постановление Правительства РФ от 1 июля 2013 г. № 552 «О формировании федерального фонда резервных участков недр» // СЗ РФ. 2013. № 28. Ст. 3827.
29. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» // РГ. 2004. № 3496.
30. Распоряжение Правительства РФ от 31 августа 2002 г. № 1225-р «Об Экологической доктрине Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 36. Ст. 3510.
31. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
32. Распоряжение Правительства РФ от 27 августа 2009 г. № 1235-р «Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.» // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4362.
33. Распоряжение Правительства РФ от 5 октября 2010 г. № 1686-р «О порядке проведения аукциона на право пользования участком недр федерального значения, расположенным в юго-восточной части Байдарацкой губы Карского моря, для геологического изучения недр, разведки и добычи строительных песков, осуществляемых по совмещенной лицензии» // СЗ РФ. 2010. № 41 (часть II). Ст. 5288.
34. Распоряжение Правительства РФ от 16 января 1996 г. № 50-р «Об утверждении Перечня основных видов стратегического минерального сырья» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 390.

35. Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2001 г. № 196-р «О Концепции приграничного сотрудничества в РФ» // СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 764.
36. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969) // РГ. 2009. № 4877.
37. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) // Текст документа официально опубликован не был. Режим доступа: СПС КонсультантПлюс. Эксперт-приложение.
38. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ 20 февраля 2013 г.) // СПС КонсультантПлюс.
39. Приказ Минприроды России от 17 июня 2009 г. № 156 «Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 38.
40. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 7 февраля 2001 г. № 126 «Об утверждении Временных положения и классификаций» // Природно-ресурсные ведомости. 2001. № 23.
41. Приказ Министерства природных ресурсов РФ от 15 марта 2005 г. № 61 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения)» // РГ. 2005. № 98.
42. Распоряжение Минприроды России и Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 12 ноября 2008 г. № 45-р/57 «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Карачаево-Черкесской Республике» // СПС Гарант.

43. Распоряжение Минприроды России и Правительства Пермского края от 7 декабря 2009 г. № 71-р/П-р «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Пермскому краю» // СПС Гарант.
44. Распоряжение Минприроды России и Правительства Санкт-Петербурга от 10 июня 2010 г. № 21-р/68-рп «Об утверждении перечня общераспространенных полезных ископаемых по Санкт-Петербургу» // СПС Гарант.
45. Приказ Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. № 372 «Об утверждении Положения об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 31.
46. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 23 сентября 2015 г. № 608 «О внесении изменений в приказ Федерального агентства по недропользованию от 25.06.2015 № 427» // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС Гарант.
47. Приказ Федерального агентства по недропользованию от 15 июня 2012 г. № 687 «Об утверждении Порядка подготовки, рассмотрения, согласования перечней участков недр местного значения или отказа в согласовании таких перечней» // РГ. 2012. № 177.
48. Стратегическая программа действий по охране окружающей среды арктической зоны Российской Федерации (одобрена Морской коллегией при Правительстве РФ, протокол совещания от 19 июня 2009 г. № 2) // URL: [http://www.npa-arctic.iwlearn.org/Documents/sap\\_da/sap\\_ru.pdf](http://www.npa-arctic.iwlearn.org/Documents/sap_da/sap_ru.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).

## Нормативные правовые акты Российской империи и СССР

49. Постановление Президиума ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» // СЗ СР. 1926. № 32. Ст. 203.
50. Декрет СНК РСФСР от 24 мая 1921 г. «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» // СПС КонсультантПлюс.
51. Нота МВД России от 20 сентября 1916 г. // Правительственный вестник. 1916. № 212.
52. Меморандум НКВД от 4 ноября 1924 г. // «Сборник действующих договоров», вып. I-II, М. 1928. – 371 с.
53. Закон РСФСР от 19 декабря 1991 г. «Об охране окружающей природной среды» // Ведомости Съезда нар. депутатов РФ и Верхов. Совета РФ. 1992. № 10. Ст. 457.

### **Международные и зарубежные нормативные правовые акты**

54. Декларация Стокгольмской конференции ООН по проблемам окружающей человека среды, 1972 г. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declarathenv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).
55. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/riodecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).
56. Икалуитская декларация министров государств – членов Арктического совета (1998 г.) Арктический Совет [Официальный сайт]. URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/86> (дата обращения: 22.10.2014).

57. Инувикская декларация о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (1996 г.) Arctic Portal Library. URL: [http://library.arcticportal.org/1272/1/The\\_Inuvik\\_Declaration.pdf](http://library.arcticportal.org/1272/1/The_Inuvik_Declaration.pdf) (дата обращения: 22.10.2014).
58. Конвенция Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. (принята в г. Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) // СЗ РФ. 1997. № 48. Ст. 5493.
59. Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/biodiv.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/biodiv.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).
60. Лондонская конвенция по предотвращению загрязнения моря сбросами отходов и других материалов 1972 г. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/dumping.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/dumping.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).
61. Международная конвенция по обеспечению готовности на случай загрязнения нефтью, борьбе с ним и сотрудничеству (англ. International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation (OPRC) Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/oil\\_pollution\\_preparedness.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/oil_pollution_preparedness.shtml) (дата обращения: 22.10.2014).
62. Международная конвенция относительно вмешательства в открытом море в случаях аварий, приводящих к загрязнению нефтью (англ. International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution Casualties) Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pdf/sea\\_pollution.pdf](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/sea_pollution.pdf) (дата обращения: 22.10.2014).

63. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью (КГО/CLC) [рус., англ.] (Вместе со «Свидетельством о страховании или ином финансовом обеспечении гражданской ответственности за ущерб от загрязнения нефтью») (Заключена в г. Брюсселе 29.11.1969) из информационного банка «Международное право» // СПС КонсультантПлюс.
64. Международная конвенция о создании Международного фонда для компенсации ущерба от загрязнения нефтью (ФОНД/FUND) [рус., англ.] (Заключена в г. Брюсселе 18.12.1971) из информационного банка «Международное право» // СПС КонсультантПлюс.
65. Международная конвенция о гражданской ответственности за ущерб от загрязнения бункерным топливом (Лондон, 23 марта 2001 г.) // СПС Гарант.
66. Нуукская декларация министров государств-членов Арктического совета (2011 г.) Министерство иностранных дел Российской Федерации [Официальный сайт]. URL: <http://archive.mid.ru//bdomp/ns-dos.nsf/45682f63b9f5b253432569e7004278c8/432569d800223f34c3257458004581fe!OpenDocument> (дата обращения: 22.10.2014).
67. Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике от 15 мая 2013 г. // СПС Гарант.
68. Agreement between Denmark and Norway relating to the delimitation of the continental shelf, 8 December 1965. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/DNK-NOR1965CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).
69. Agreement between Sweden and Norway concerning the delimitation of the continental shelf, 24 July 1968. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL:

<http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/SWE-NOR1968CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).

70. Agreement between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland relating to the Exploitation of the Frigg Field Reservoir and the Transmission of Gas there-from to the United Kingdom. May 10 ISBN 0 10 164910 X. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201098/volume-1098-I-16878-English.pdf> (дата обращения: 18.10.2014).
71. Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the Kingdom of Norway relating to the Delimitation of the Continental Shelf between the Two Countries, 10 March UNTS 551:214. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/GBR-NOR1965CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).
72. Agreement on the Continental Shelf Between Iceland and Jan Mayen, 22 October 1981. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/ISL-NOR1981CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).
73. Alaska National Interest Lands Conservation Act // Public Law 96-487, 96th Congress, H.R. 39. December 2, 1980. 185 p.
74. An act to provide for the settlement of certain land claims of Alaska Natives, and for other purposes // Public Law 92-203, 92nd Congress, H.R. 10367. December 18, 1971. 29 p.
75. Arctic Research and Policy Act (ARPA). Public law 98-373, Jul. 31, 1984; amend. Public law 101-609, Nov. 16, 1990; Presidential Decision Directive/NSC-26. June 9, 1994 [Электронный ресурс] // URL: [www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf](http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf); National Security Presidential

- Directive/NSPD-66, Homeland Security Presidential Directive/HSPD- 25. January 9, 2009 [Электронный ресурс] // URL: [www.hsdl.org/?view&did=232474](http://www.hsdl.org/?view&did=232474); U.S. Navy Arctic Roadmap. October 2009 [Электронный ресурс] // URL: [www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf](http://www.navy.mil/navydata/documents/CCR.pdf); The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030. February 2014 [Электронный ресурс] // URL: [www.navy.mil/docs/USN\\_arctic\\_roadmap.pdf](http://www.navy.mil/docs/USN_arctic_roadmap.pdf); National Strategy for the Arctic region [Электронный ресурс] // URL: [www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf); Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // [www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation\\_plan\\_for\\_the\\_national\\_strategy\\_for\\_the\\_arctic\\_region\\_-\\_fi.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi.pdf). (дата обращения: 29.10.2014).
76. Arctic Waters Pollution Prevention Act, R.S.C., 1985, с. A-12 // URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/A-12/> (дата обращения: 29.10.2014).
77. «Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future», 2009. Правительство Канады [Официальный сайт] URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp> (дата обращения: 29.10.2014).
78. Memorandum of Understanding between the Kingdom of Thailand and Malaysia on the Delimitation of the Continental Shelf Boundary between the two Countries in the Gulf of Thailand 24 October 1979. Организация Объединённых Наций [Официальный сайт]. URL: <http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/TREATIES/THA-MYS1979CS.PDF> (дата обращения: 18.10.2014).
79. «National strategy for the Arctic region», Wash.: GPO, 2013. Белый Дом США [Официальный сайт] URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat\\_arctic\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf) (дата обращения: 29.10.2014).

80. Nature Diversity Act. Act of 19 June 2009 № 100 Relating to the Management of Biological, Geological and Landscape Diversity // URL: [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=179529](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179529) (дата обращения: 29.10.2014).
81. «Suomen Arktinen Strategia», 2010. Правительство Финляндии [Официальный сайт] URL: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2010/j07-suomen-arktinen-08-finlands-strategy/pdf/en.pdf> (дата обращения: 29.10.2014).
82. Svalbard Environmental Protection Act. Act of 15 June 2001 № 79 Relating to the Protection of the Environment in Svalbard // URL: <http://www.regjeringen.no/en/doc/laws/Acts/svalbard-environmental-protection-act.html?id=173945> (дата обращения: 29.10.2014).
83. «Sveriges strategi för den arktiska regionen». Regeringskansliet, Sveriges, 2011. Правительство Швеции [Официальный сайт] URL: <http://www.government.se/contentassets/400577d162e249a19188e543302880fd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2011-2013-ud11.041> (дата обращения: 29.10.2014).

### **Книги, монографии, статьи в периодических изданиях и сети**

#### **Интернет**

84. Абамелек-Лазарев С.С. Вопрос о недрах и развитие горной промышленности в XIX веке. Спб., 1902. С. 23-24.
85. Абрамова А.И., Авхадеев В.Р., Андриченко Л.В. и др.; отв.ред. Хабриева Т.Я. Арктическое право: концепция развития / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – 152 с.
86. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика. Автореферат диссертации на соискание уч.степени д.ю.н. М., 2014. 54 с.

87. Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981. – 361 с.
88. Анохин С.А. Административно-правовой механизм в области проведения экологической экспертизы / С.А. Анохин // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 7. – С. 77–83.
89. Барсегов Ю.Г. Статус Арктики и права России // Арктика. Интересы России и международные условия их реализации. М.: «Наука», 2002. С. 27-28.
90. Барсегов Ю.Г. Мировой океан: право, политика, дипломатия. М., 1983. – 237 с.
91. Барциц И.Н. Российский арктический сектор: правовой статус // Обозреватель. 2000. № 12. С. 121-125.
92. Башмаков Г.С. Право пользования недрами в СССР. М., 1974. 156 с.
93. Боголюбов С.А. Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере. Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 203-216.
94. Богоявленский Д.Д., Мартынова Е.П., Мурашко О.А., Хмелева Е.Н., Якель Ю.Я., Яковлева О.А. Опыт проведения этнологической экспертизы: оценка потенциального воздействия программы ОАО «Газпром» поисково-разведочных работ в акваториях Обской и Тазовской губ на компоненты устойчивого развития этнических групп коренных малочисленных народов Севера // Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. 2002. – 131 с.
95. Бринчук М.М. Экологическое право: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2003. – 670 с.

96. Бринчук М.М. Нормирование качества окружающей среды как фактор качества жизни // Охрана окружающей среды и качество жизни: правовые аспекты. Сборник научных трудов / под. ред. Е.В. Алферовой, О.Л. Дубовик. М.: ИНИОН РАН, ИГП РАН, 2011. С. 28-45.
97. Бринчук М.М. Правовой институт экологической экспертизы и ее принципы / М.М. Бринчук // Журнал российского права. – 1998. – № 9. – С. 28–35.
98. Бринчук М.М. Эколого-правовой механизм: понятие и сущность / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2013. – № 3. – С. 12–19.
99. Бринчук М.М. Правовой механизм подготовки и принятия экологически значимых решений // Государство и право. 2000. № 9. С. 38-52.
100. Бринчук М.М. Трудные времена экологического права. URL: <http://www.igpan.ru/public/publiconsite> (дата обращения: 08.05.2015).
101. Бринчук М.М. Эколого-правовые аспекты собственности на природные ресурсы в контексте публичного и частного права. Актуальные проблемы теории права и государства и экологического права. Сборник научных статей / Под ред. А.И. Бобылева, Н.А. Духно. Вып. 1. М.: Юридический институт Московского государственного университета путей сообщения, 2000. С. 48-56.
102. Бринчук М.М. Вселенная – универсальная естественная экосистема: эколого-правовой контекст // Труды Института государства и права РАН. 2010. № 3. Тема выпуска: «Актуальные проблемы государства и права». С. 72-100.
103. Валеева Э.И., Московченко Д.В. Экологические и ландшафтные исследования: Региональный анализ антропогенной трансформации ландшафтов Ханты-Мансийского автономного округа. URL: <http://www.ipdn.ru/rics/doc0/DJ/II-valeeva.htm> (дата обращения: 01.06.2016).
104. Василевская Д.В. Правовой режим недропользования в России и зарубежных странах. Монография. – М.: ООО «ПравоТЭК», 2010. – 376 с.

105. Василевская Д.В., Лаевская Н.А., Литуновская Д.А. Лицензирование недропользования в России: комментарии и документы. М.: Издательство «Юрист», 2013. – 655 с.
106. Василевская Д.В. На недра шельфа и крупные месторождения нефти и газа на суше в России смогут претендовать только компании, контролируемые государством // Нефть и капитал, № 9, 2008. С. 12.
107. Василевская Д.В. О совершенствовании законодательства и системы государственного управления отношениями недропользования на континентальном шельфе РФ/Серия: Академические чтения. Вып. 63. М.: Изд. Центр РГУ нефти и газа им. И.М.Губкина. – 2010. - 22 с.
108. Василевская Д.В., Архипов А.В., Филатов Д.В. Правовое регулирование недропользования на континентальном шельфе и в Мировом океане. История и перспективы. Теория и практика: Монография. – М.: «Юрист», 2012. – 268 с.
109. Васильев А.В. Международное сотрудничество в Арктике и подходы России. Приложение: Нуукская декларация // Арктические ведомости. 2012. № 1. С. 12-27.
110. Васильев А.В. Арктика: новый вектор развития // Арктика. Экология и экономика. 2011. № 1. С. 20-25.
111. Виноградов С.В. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под ред. Тункина Г.И. М., 1994.
112. Волосов М.Е. Международно-правовой статус и режим Арктики // Международное право. Изд. 5-е. / Отв. ред. Бекашев К.А. М.: Проспект, 2009. С. 571-582.
113. Вопросы взаимоотношений коренных малочисленных народов с промышленными компаниями (опыт, практика сотрудничества, документы) // Издание Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2009. – 119 с.
114. Вопросы современного международного права. Учёные записки ВЮЗИ. М., 1968. Вып. 16.

115. Вылегжанин А.Н. Недропользование: некоторые теоретические вопросы международного права // Московский журнал международного права. 2005. Декабрь (Специальный выпуск) С. 7-33.
116. Вылегжанин А.Н. Международно-правовые основы недропользования : учеб. пособие для вузов / отв. ред. Вылегжанин А.Н.; авт. предисл. Торкунов А.В.; МГИМО(У) МИД России. – М.: НОРМА, 2007.
117. Вылегжанин А.Н., Бабина А.В. Преференциальные права местных жителей Арктики: международно-правовые основания и законодательный опыт иностранных арктических государств // Московский журнал международного права. 2014. № 1. С. 62-81.
118. Вылегжанин А.Н. Правовое положение Арктического региона в документах // Арктический регион: проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах. Т. 3. Применимые правовые источники. М., 2013. 662 с.
119. Вылегжанин А.Н., Гуреев С.А., Иванов Г.Г. Международное морское право. М., 2003.
120. Географический атлас. Главное управление геодезии и картографии МВД СССР. М. 1955 г. – 192 с.
121. Глазунов Г.А. Арктика и Антарктика // Международное морское право. Справочник / Под ред. Горшкова Г.С. М.: Военное издательство, 1985 г. 430 с.
122. Голиченков А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов: Учебное пособие для вузов. – М.: Издательский Дом «Городец», 2008. – 448 с.
123. Горная энциклопедия издательства БСЭ 1984-1990 гг. URL: <http://www.mining-enc.ru/p/prognoznye-resursy/> (дата обращения: 22.11.2016).
124. Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). В Совете Федерации обсудили вопрос включения в Арктическую зону 13

- улусов Якутии. [Офиц. сайт]. URL:  
<http://m.iltumen.ru/node.php?nid=17441> (дата обращения: 17.07.2016).
125. Действующее международное право. Том 3. – М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 135-145.
126. Деканозов Р.В. Договор 1920 г. о делимитации и нейтрализации Шпицбергена. – Баку, 1968.
127. Деканозов Р.В. О правовой классификации морских пространств (постановка вопроса) / Советский ежегодник морского права. 1985. – М., 1986.
128. Дмитриев В.Д. Вопросы экологической безопасности при начале нефтегазового освоения экологически уязвимого Западно-Камчатского шельфа // Экономические, социальные, правовые и экологические проблемы Охотского моря и пути их решения. Материалы региональной научно-практической конференции 17-19 мая 2006 г. – Петропавловск-Камчатский: КамчатГТУ, 2006. – 267 с.
129. Дубовик О.Л. Экологическое право: учебник. М., 2004. 584 с.
130. Дурденевский В.Н. Проблема правового режима приполярных областей. // Вестник МГУ № 7, 1950.
131. Еременко Н.А. Геология нефти и газа / Под ред. Максимова С.П. – М: Недра, 1968. – 389 с.
132. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Правовые проблемы экономического регулирования охраны окружающей среды // Lex Russica. 2014. № 4. С. 421-428.
133. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Особенности правового обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности в топливно-энергетическом комплексе при реализации энергетических проектов // Юрист. 2013. № 21. С. 15-18.
134. Жаворонкова Н.Г., Агафонов В.Б. Теоретические проблемы формирования концепции государственной политики и стратегии в сфере правового обеспечения рационального природопользования и

- совершенствования природоресурсного законодательства в контексте обеспечения национальной безопасности России // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 1. С. 32-39.
135. Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О. Экологическое право. Учебник для бакалавров. – Москва: Проспект, 2014. 476 с.
136. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности современной России // Право и безопасность. 2012. № 1. С. 70-75.
137. Жудро А.К., Джавад Ю.Х. Морское право. М.: Транспорт, 1974.
138. Жудро А.К. Международное морское право. В кн.: Международное право, М, 1974.
139. Зикиряходжаев Л.Д. Международно-правовой режим трансграничных минеральных ресурсов // Нефть, Газ и Право Казахстана. 2005. № 4. С. 38-44.
140. Зорин А.П., Паламарь С.В. Участки недр: вопросы систематизации и учёта // Информационный бюллетень ГИС-Ассоциации. 2009. № 4 (71). С. 63-70.
141. Иванов Д.В., Гликман О.В. Международное право: основные понятия. Схемы, таблицы, документы: Учеб. пособие. М., 2010. – 416 с.
142. Игнатьева И.А. Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения, 2013 // СПС КонсультантПлюс.
143. Информационно-аналитический центр «Минерал». Прекращена эксплуатация газового месторождения Фригг (Норвегия). 29.10.2004. [Официальный сайт]. URL: <http://www.mineral.ru/News/15202.html> (дата обращения: 16.10.2014).
144. Информационно-издательский проект «Российский Север: модернизация и развитие». О проекте «Российский Север: модернизация и развитие». [Официальный сайт]. URL: <http://rosnord.ru/about> (дата обращения: 22.07.2015).

145. Исмаилова Э.Ю., Трунцевский Ю.В. Экологическое право: учебник. – М.: Издательство ЮрИнфоР, 2008. – 432 с.
146. Кезик И. Шельф не отдадим // Ведомости. 2013. URL: [http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/375021/shelf\\_ne\\_otdadim#ixzz2I9J9RiOl](http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/375021/shelf_ne_otdadim#ixzz2I9J9RiOl) (дата обращения: 27.07.2014).
147. Кичигин Н.В., Пономарёв М.В., Хлуденёва Н.И. Экологическое право: краткий курс лекций. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 20 с.
148. Клименко Б.М. Правовой режим Арктики. // Международное право. Под. ред. Блатовой Н.Т. М., 1987.
149. Клименко Б.М. Государственная территория. М., 1974. – 167 с.
150. Ковалев А.А. Современное международное морское право и практика его применения. М.: «Научная книга», 2003. – 416 с.
151. Кокин В.Н. Недропользование: теоретико-правовой анализ. – М.: ООО «Нестор Академик Пабlishерз». 2005. – 224 с.
152. Колбасов О.С. Международно-правовая охрана окружающей среды. – М.: Международные отношения, 1982. – 240 с.
153. Колбасов О.С. Концепция экологического права / О.С. Колбасов // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. – М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. – С. 3-11.
154. Колодкин А.Л., Волосов М.Е. Основные особенности правового режима Арктики в современный период. В сб. научных трудов «Морское право и международное сотрудничество». // Под ред. А.Л.Колодкина. М., 1990.
155. Колодкин А.Л. Арктика // Международное право / Отв. ред. Кузнецов В.И., Тузмухамедов Б.Р. 2-е изд. М.: Норма, 2007. С.607-610.
156. Колодкин А.Л., Гуцуляк В.Н., Боброва Ю.В. Мировой океан. Международно-правовой режим. Основные проблемы. М.: Статут, 2007. – 637 с.

157. Комиссаренко В. С. Государственный контроль за рациональным использованием и охраной недр. // Нефть, Газ и Право. №1. 2005. С. 11-14.
158. Концепция проекта федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». URL: <http://pandia.ru/text/77/313/35076.php> (дата обращения: 26.05.2012).
159. Концепции развития российского законодательства / под ред. Хабриевой Т.Я., Тихомирова Ю.А. М., 2010. – 736 с.
160. Коньшев В.Н., Сергунин А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / Под ред. канд. геол.-минер.наук Прокофьева И.В., зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. М.: РИСИ, 2011. – 194 с.
161. Копылов М.Н., Якушева Е.А. К 10-летию Арктического совета // Экологическое право. 2006. № 3. С. 30-35.
162. Коровин Е.А. Проблема воздушной оккупации в связи с правом на полярные пространства // Вопросы воздушного права. Вып.1. 1927. – 300 с.
163. Коровин Е.А. СССР и полярные земли. // Советское право, № 3, 1926.
164. Королева Н.Д., Марков В.Ю., Ушаков А.П. Правовой режим судоходства в российской Арктике. М., 1995. – 84 с.
165. Котляр В.С. Северный Совет: структура и деятельность. – М.: Изд-во "Межд. Отношения", 1973 г.
166. Кулебякин В.Н. Правовой режим Арктики. // Международное морское право. Под. ред. Блищенко И.П. М., 1988.
167. Купряшкин Ю.В., Сиваков Д.О. Арктика и право в вопросах и ответах. Научно-практическое пособие. – М., «ДиЭмЭйДжи принт», 2014. – 316 с.
168. Курс международного права. Том 3 / Ред. Кожевникова Ф.И. и др. М., 1967. – 451 с.

169. Лазарев М.И. Теоретические вопросы современного морского права. М., 1983. – 301 с.
170. Лахтин В.Л. Права на северные полярные пространства. М., 1928.
171. Лебедев И.А. Об учете задач регионального развития при формировании законодательной базы освоения ресурсов шельфа.// труды RAO/CIS Offshore. Санкт-Петербург.2005. – С.386-388.
172. Лесихина Н., Рудая И., Киреева А., Кривонос О., Кобец Е. Экологические риски при добыче и транспортировке углеводородного сырья // Нефть и газ российской Арктики: экологические проблемы и последствия. Доклад объединения Bellona. 2007. С. 47-56.
173. Лисовский В.И. Международное право. М. 1969.
174. Литуновская Д.А. Стратегическое резервирование углеводородного сырья в Российской Федерации // Нефть, Газ и Право, 2010. № 5. С. 13-16.
175. Максимова Ю.Г. Создание системы экологического нормирования в условиях развития экологического законодательства Российской Федерации / Ю.Г. Максимова // Экологическое право. – 2012. – № 6. – С. 18–21.
176. Малеев Ю.Н. Правовой режим Арктики // Международное право / Отв. ред. Колосов Ю.М., Кривчикова Э.С. М., 2000. С. 123-134.
177. Манин Я.В. Понятие, классификация и некоторые особенности нормативно-правового регулирования режима участков недр федерального значения. // Проблемы горного, земельного и экологического прав: Труды кафедры горного права / Под ред. Василевской Д.В.; сост. Маляр Н.А.; РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина. – М.: МАКС Пресс, 2010. – Выпуск 8. – 164 с.
178. Манин Я.В. Особенности правового режима участков недр федерального значения: Монография. – М.: ПравоТЭК, 2013. – 200 с.
179. Манин Я.В. Административно-правовое регулирование пользования участками недр федерального значения в

- пределах территории Российской Федерации  
//Административное и муниципальное право. 2012. № 2. С. 59-70.
180. Мареева С.Ю. Юнитизационное соглашение: общая и особенная части // НефтьГазПраво. 2003. № 5. С. 19-29.
181. Мареева С.Ю. Правовой режим освоения месторождений нефти и газа, пересекаемых разными видами границ. – М.: ООО «Нестор Академик Паблишерз», 2006. – 158 с.
182. Матишов Г.Г., Прищепа Б.Ф., Дале С., Кристофферсен Б. Обеспечение экологической безопасности – залог успешной разработки ресурсов Арктического шельфа // Нефть и газ арктического шельфа - 2004: Материалы международной конференции. Мурманск, 15-17 ноября. Мурманск: ММБИ КНЦ РАН, 2006. – 328 с.
183. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права. 2-е изд. М.: Юрист, 2005. 541 с.
184. Международное право. // Под ред. Тункина Г.И. М., 1994.
185. Международная природоохранная организация «World Wildlife Fund». Проблемы и перспективы использования попутного нефтяного газа в России. 2009. [Офиц. сайт]. URL: <http://www.wwf.ru/resources/publ/book/337/> (дата обращения: 01.06.2016).
186. Международное сотрудничество в Арктике. Доклад 2013 / [Загорский А.В., Глубоков А.И., Хмелева Е.Н.]; [гл. ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2013. – 57 с.
187. Международная экологическая организация «Greenpeace». Доклад «Нефтегазовое освоение Арктики: какой ценой?». 27.09.2011 г. [Офиц. сайт]. URL: [http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/Arctic-oil/Gas\\_oil\\_development.pdf](http://www.greenpeace.org/russia/Global/russia/report/Arctic-oil/Gas_oil_development.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).
188. Международная экологическая организация «Greenpeace». Доклад «Основные проблемы Плана ликвидации аварийных разливов нефти для платформы «Приразломная». 03.04.2014 г. [Офиц. сайт]. URL:

[http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/03-04-2014\\_PLARN\\_gaps/](http://www.greenpeace.org/russia/ru/press/reports/03-04-2014_PLARN_gaps/)  
(дата обращения: 01.06.2016).

189. Международная экологическая организация «Greenpeace». Проект «Защитим Арктику» [Официальный сайт]. URL: <http://www.greenpeace.org/russia/ru/campaigns/protect-the-arctic/> (дата обращения: 01.06.2016).
190. Мельгунов В.Д. Теоретические основы горного права России. – Москва: Проспект, 2015. – 328 с.
191. Мельгунов В.Д. О понятии, содержании и правовой природе права пользования недрами // Государство и право. 2008. № 9. С. 43-50.
192. Молодцов С.В. Правовой режим морских вод. М., 1982.
193. Орлов В.П. Минерально-сырьевая база России в условиях глобализации экономики/Минеральные ресурсы России. – 2000 - № 5-6. С. 3-5.
194. Паламарчук П.Г. Международно-правовой режим морей советского сектора Арктики // Международное право и международный порядок. - М., 1981. С. 111-124.
195. Патин С.А. Нефть и экология морского шельфа. М.: ВНИРО. 2001. – 247 с.
196. Пашуканис Е.Б. Очерки по международному праву. М., 1935.
197. Перчик А.И. Основы горного права. М.: Недра, 1996. – 298 с.
198. Перчик А.И. Горное право. Словарь. Термины, понятия, институты. – М.: Издательство «Квадратум», 2000. – 303 с.
199. Перчик А.И. Горное право: Учебное пособие. – М.: МАКС Пресс. – 3-е издание, переработанное и дополненное. 2008. – 392 с.
200. Петров В.В. Экология и право / В.В. Петров. – М., 1981. – 224 с.
201. Петров В.В. Концепция правового механизма управления качеством окружающей природной среды / В.В. Петров ; отв. ред. В.В. Петров. // Правовые проблемы экологии. – М., 1980. – С. 80–101.

202. Повал Л.М. Международно-правовые проблемы раздела экономических пространств Арктики // Арктика и Север. 2011. № 3. С. 27-42.
203. Проблемы формирования стратегического резерва углеводородного сырья России / А.И. Варламов, А.А. Ильинский, Н.В. Милетенко, А.Е. Череповицын, Е.И. Сапожникова. -Спб.: Наука, 2008 г. - 252 с.
204. Проект доклада Президиума Государственного Совета Российской Федерации «О приоритетных мерах экономического стимулирования дальнейшего развития Арктической зоны Российской Федерации». Министерство регионального развития РФ [Официальный сайт]. URL: <http://minregion.ru/Arctic/547/1558.html> (дата обращения: 26.01.2014).
205. Проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил формирования федерального фонда резервных участков недр». Министерство природных ресурсов и экологии РФ [Официальный сайт]. URL: [http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/c43/8707\\_proekt.doc](http://www.mnr.gov.ru/upload/iblock/c43/8707_proekt.doc) (дата обращения: 18.12.2014).
206. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. Татаркина А.И. – СПб. : Нестор-История, 2014. – 808 с., ил. [Серия: Россия в Арктике: история, современность, перспективы]
207. Российская Арктика – территория права: альманах / Хабриева Т.Я., Кобылкин Д.Н., Емельянцева В.П. и др.; отв. ред. Хабриева Т.Я. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Салехард: администрация Ямало-Ненецкого автономного округа; ИД «Юриспруденция», 2014. – 280 с.
208. Саваськов П.В. Правовой режим Арктики // Арктика: зона мира и сотрудничества. – М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 27-39.
209. Савич Г.Г. Русское горное законодательство. Ч. 1. Спб., 1905.
210. Сенников С.А. Правовой статус морского района архипелага Шпицберген с позиций России и Норвегии // Рыбное хозяйство. 2014. № 3. С. 3-8.

211. Сиваков Д.О. Российской право и «Век Арктики» // Законодательство и экономика. 2011. № 10. - С. 84 – 87.
212. Сигрист С.В. Советское право в полярных пространствах. // Рабочий суд, № 13, 1928.
213. Сидоров И.Н. Право пользования недрами в России: возникновение и переход: научное издание. – Москва: Проспект, 2016. – 126 с.
214. Сиракаба раздора // Взгляд (газета). 09.03.2011. URL: <http://www.vz.ru/economy/2011/3/9/474198.html> (дата обращения: 27.10.2014).
215. Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана. М.: «Наука», 1974. – 308 с.
216. Соловьянов А.А. О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации // Арктика. Экология и экономика. № 1, 2011. С. 94-103.
217. Сосна С.А. Концессионные договоры с иностранными инвесторами. Правовое регулирование иностранных инвестиций в России / Отв. ред.: Светланов А.Г. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995. - 213 с.
218. Стратегические виды полезных ископаемых России и их государственные резервы / Якуцени В.П., Беневольский Б.И., Кривцов А.И., Петрова Ю.Э., Блинова Е.В., Суханов А.А. – СПб.: ВНИГРИ, 2007. – 231 с.
219. Тимошенко А.С. Формирование и развитие международного права окружающей среды / отв.ред. Колбасов О.С. – М.: Наука. 1986. – 191 с.
220. Тимченко Л.Д. Quo vadis, Arcticum? Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития (на англ. яз.), Харьков, 1996.
221. Титков П.Ф. Морской надзор в Дальневосточном федеральном округе: состояние и проблемы // Совет Федерации. Комиссия по национальной морской политике. Материалы совещания в Администрации Приморского края 20 октября 2006 г. // Реализация национальной морской политики Российской Федерации в

- Дальневосточном регионе. Информационный бюллетень. 2006. № 8. Том 1. – М. – С. 133-147.
222. Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Анализ мирового опыта регулирования разработки месторождений, пересекаемых государственными, административными границами и границами лицензионных участков. М. 1998. URL: <http://www.yabloko.ru/Publ/Unit/unit.html> (дата обращения: 16.10.2014).
223. Ульянов В.С., Дьячкова Е.А. Трансграничные месторождения: проблемы правового регулирования // Нефть, Газ и Право. 1999. № 4 (28).
224. Филиппенкова М.О. Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе. // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г. РСМД): рабочая тетрадь. / [Вылегжанин А.Н. (рук.) и др.]; [гл.ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. – С. 73-84.
225. Фифе Р.Э. Предмет и цели договора о Шпицбергене (Свальбарде) с точки зрения международного морского права // Московский журнал международного права. 2004. № 4. С. 170-202.
226. Хлуденева Н.И. Правовая охрана окружающей среды Арктики. // Международное сотрудничество в области охраны окружающей среды, сохранения и рационального управления биологическими ресурсами в Северном Ледовитом океане. Материалы Международного научного симпозиума (Москва, 4 сентября 2012 г. РСМД): рабочая тетрадь. / [Вылегжанин А.Н. (рук.) и др.]; [гл.ред. Иванов И.С.]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: Спецкнига, 2012. С. 23-26.
227. Хлуденева Н.И. Система природоохранного нормирования в России: направления модернизации / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2011. – № 12. – С. 39–44.

228. Чернов И. Якорь проблем. Совершенствование законодательства - основное условие для эффективного продвижения шельфовых проектов. // Нефтегазовая вертикаль, 2005. № 6.
229. Четвертое национальное сообщение Российской Федерации. Издание официальное. (Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды. Под ред. Ю.А. Израэля, А.И. Нахутина, С.М. Семенова и др.) –М.: АНО Метеоагентство Росгидромета, 2006. – 164 с.
230. Эдильханов У.С. О вопросах правового регулирования освоения трансграничных месторождений полезных ископаемых. // Нефть, Газ и Право, 2011, № 5. С. 27-33.
231. Экологические проблемы Камчатки и шельфа прилегающих морей. // Материалы VI научной конференции. Петропавловск-Камчатский, 29-30 ноября 2005. – 284 с.
232. Экологический энциклопедический словарь. М.: Изд. дом «Ноосфера», 2002. – 930 с.
233. Эфендиев О.Ф. Арктические воды // Современное международное морское право. Режим вод и дна Мирового океана./отв. ред. Лазарев М.И. Том 1. - М.: Наука. – 1974.
234. Эфендиев О.Ф. Международно-правовой режим арктического пространства // Современное международное морское право. Под. ред. Лазарева М.И. М., 1974.
235. Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 / под ред. П.Г. Лахно. М.: Новая правовая культура, 2009. С. 9-12.
236. Якуцени В.П., Петрова Э.Ю. Проблемы формирования государственных резервов запасов нефти и газа. Целевое назначение, виды // Нефтегазовая геология. Теория и практика. 2007. № 2. С. 1-17.
237. Byers M. International Law and the Arctic. - United States of America by Cambridge University Press, New York, 2013. 340 p.

238. Digest of international law. Prepared under the direction of M.M. Whiteman. Vol. 2. Washington, 1963. 1330 p.
239. Keto D.B. Law and Offshore Oil Development. Praeger Publishers. N. Y.; L.; Sydney; Toronto. 1978. P. V.
240. Pharand D. The Legal Status of Ice Shelves and Ice Islands in the Arctic. Les Cahiers de Droit. 1969. Vol. 10.
241. Robson Charles. Transboundary Petroleum Reservoirs: Legal Issues and Solutions // The Peaceful Management of Transboundary Resources. Editors: G.H. Blake, W.J. Hildesley, M.A. Pratt, R.J. Ridley, C.H. Schofield / International Environmental Law and Policy Series. 1995. P. 13-19.
242. Smedal G. Acquisition of Sovereignty Over Polar Areas. Oslo: Jacob Dybwad, 1931.
243. Szekely Alberto. The International Law of Submarine Transboundary Hydrocarbon Resources: legal limits to Behavior and Experiences for the Gulf of Mexico// 26 NAT.Resources J.1986. P. 733-768.
244. Uniform Commercial Code (Official Text with Comments) // Chomsky C.L., Kunz Ch.L., Rusch L.J., Schiltz E.R. Selected Commercial Statutes For Sales And Contracts Courses. 2006; Including Uniform Commercial Code (Official Text with Comments). Thomson / West, 2006.

### **Диссертации и авторефераты к диссертациям**

245. Агафонов В.Б. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: автореферат дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2014. – 54 с.
246. Гудков С.В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. – 234 с.
247. Гуслицер Г.М. Международно-правовой режим Арктики и Антарктики: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 1954. – 15 с.

248. Дудиков М.В. Прекращение права пользования недрами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 209 с.
249. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2007. – 441 с.
250. Кашуб Масуд Али Салим. Международно-правовые аспекты делимитации морских пространств государств зоны Аравийского (Персидского) Залива: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 187 с.
251. Коваленко Д.Р. Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. – 202 с.
252. Комиссаренко В.С. Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 226 с.
253. Кузнецова В.А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. – 166 с.
254. Мазков Е.Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. – 227 с.
255. Михина И.Н. Международно-правовой режим морских пространств Арктики: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. – 252 с.
256. Никишин Д.Л. Правовой механизм предоставления недр в пользование: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. – 28 с.
257. Петрова Т.В. Проблемы правового обеспечения экономического механизма охраны окружающей среды: автореферат дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2000. – 47 с.
258. Свиридова О.С. Право государственной собственности на недра в Российской Федерации: понятие, содержание и особенности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. – 215 с.

259. Селиванова К.А. Эколого-правовой механизм в аграрном секторе экономики: направления реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. – 192 с.
260. Тельхигова М.Ш. Правовое регулирование недропользования на северных территориях Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. – 230 с.