

Н. Г. Жаворонкова*,
В. Б. Агафонов**

Современное состояние и перспективы совершенствования законодательства в сфере предоставления права пользования участками недр и охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации

***Аннотация.** В статье рассматриваются современное состояние и перспективы совершенствования законодательства в сфере предоставления права пользования участками недр и охраны окружающей среды Арктической зоны Российской Федерации. Формулируется вывод, согласно которому особый правовой режим данных территорий обуславливает специфику предоставления права пользования недрами и их особую охрану. Доказывается, что устойчивое развитие данного региона в долгосрочной перспективе невозможно без широкого применения методов экономического и налогового стимулирования, использования механизмов государственно-частного партнерства, предусматривающих реализацию перспективных инфраструктурных, социальных, инновационных, природоохранных и иных проектов при пользовании недрами.*

***Ключевые слова:** Арктика, недропользование, участки недр Арктической зоны, законодательство, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.191-198

В настоящее время основными стратегическими правовыми актами, регулирующими вопросы социально-экономического развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности России, являются Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные

© Жаворонкова Н. Г., Агафонов В. Б., 2018

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

** Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Vagafonoff@mail.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969, и Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом РФ 08.02.2013 № Пр-232.

В целях повышения уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 была утверждена Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», содержащая три подпрограммы: подпрограмма 1 — «Формирование опорных зон развития и обеспечение их функционирования, создание условий для ускоренного социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации»; подпрограмма 2 — «Развитие Северного морского пути и обеспечение судоходства в Арктике»; подпрограмма 3 — «Создание оборудования и технологий нефтегазового и промышленного машиностроения, необходимых для освоения минерально-сырьевых ресурсов Арктической зоны Российской Федерации».

Кроме того, в целях решения задач межведомственной и межрегиональной координации, повышения эффективности государственного управления и реализации стратегических приоритетов развития Арктической зоны РФ Указом Президента РФ от 03.02.2015 № 50 была образована Государственная комиссия по вопросам развития Арктики.

Согласно Основам государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу под Арктической зоной Российской Федерации понимается часть Арктики, в которую входят полностью или частично территории Республики Саха (Якутия), Мурманской и Архангельской областей, Красноярского края, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского автономных округов, определенные решением Государственной комиссии при Совете министров СССР по делам

Арктики от 22.04.1989, а также земли и острова, указанные в постановлении Президиума Центрального исполнительного комитета СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией СССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане», и прилегающие к этим территориям землям и островам внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации, в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом.

Перечень субъектов РФ, территории которых полностью или частично отнесены к Арктической зоне, установлен Указом Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»¹, при этом режим использования участков недр данных территорий подчинен общим требованиям, установленным Законом РФ «О недрах».

В свою очередь, специфика предоставления права пользования участками недр, а также охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами во внутренних морских водах, исключительной экономической зоне и континентальном шельфе Российской Федерации Арктической зоны установлена Федеральным законом от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации»², Федеральным законом от 17.12.1998 № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации»³, Федеральным законом от 31.07.1998 № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации»⁴.

Особый правовой режим данных территорий обуславливает специфику предоставления природных ресурсов в пользование и их охрану. Так, применительно к сфере недропользования участки недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа

¹ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. I). Ст. 2136.

² СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.

³ СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6273.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 383.

Российской Федерации, согласно п. 3 ст. 2.1 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», относятся к участкам недр федерального значения.

Пользователями недр на участках недр федерального значения континентального шельфа РФ, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф, согласно ч. 3 ст. 9 данного Закона могут быть только юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством РФ, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа РФ не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 % и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Кроме того, согласно ст. 12 Федерального закона от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»⁵ определяются участки недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов для разведки и добычи газа или для геологического изучения недр, разведки и добычи газа, осуществляемых по совместной лицензии, организации — собственнику Единой системы газоснабжения или организации — собственнику региональной системы газоснабжения.

В научной литературе существуют различные точки зрения на установленные законодательством ограничения субъектного состава пользователей недр применительно к работам на континентальном шельфе.

Так, по мнению В. А. Кузнецовой, «ужесточение законом требований к недропользователям, которые ведут работы на участках недр федерального значения, является необходимой мерой, которая способствует обеспечению обороны страны и безопасности государства.

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»⁶.

В свою очередь, по мнению Е. Ю. Мазкова, «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. 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, свидетельствуют о необходимости оценки возникающих правовых рисков в связи с введением таких ограничений. Поскольку такие требования законодателя влекут существенную ответствен-

⁵ СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1667.

⁶ Кузнецова В. А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 66.

ность за судьбу всего шельфа, их исполнение должно быть обеспечено целым комплексом мер и инструментов»⁷.

Необходимо отметить, что в настоящее время отмечается определенная дискретность в отношении применения данных критериев, в первую очередь это касается критерия «опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет».

Согласно пп. «к» п. 4 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 конкурсов и 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, утвержденном постановлением Правительства РФ от 08.01.2009 № 4⁸, юридическое лицо, соответствующее установленным критериям, подает в Федеральное агентство по недропользованию заявку о предоставлении права пользования участком недр с приложением документов, подтверждающих наличие у заявителя не менее чем пятилетнего опыта освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации (в случае подачи заявки на получение права пользования участками недр федерального значения континентального шельфа РФ, а также участками недр федерального значения, расположенными на территории Российской Федерации и простирающимися на ее континентальный шельф). Между тем из содержания данного подпункта Положения неясно, какими именно документами подтверждается данное участие для подтверждения соответствия рассматриваемому критерию отбора.

Наиболее проблемным вопросом в настоящее время также является возможность допуска на участки недр континентального шельфа иных нефтегазовых компаний, в том числе негосударственных, а также нефтегазовых компаний с иностранным капиталом. Данный вопрос прорабатывался на уровне Правительства РФ и Минприроды России, однако окончательного решения по данному вопросу до настоящего времени не принято.

В частности, еще в 2013 г. министр природных ресурсов С. Е. Донской предложил компромиссный механизм, сохраняющий приоритет госкомпаний в этой сфере, но дающий шансы частным компаниям, согласно которому частные компании могут получать лицензии на проведение геологической разведки без конкурса, однако в случае обнаружения крупного месторождения в проекте по его разработке опцион на 50 % плюс 1 акция будет предложен госкомпаниям. Минприроды также предложило снимать ограничения на разработку участков недр континентального шельфа, от которых отказались госкомпании, и передавать их частным компаниям в обычном порядке, установленном для участков суши, однако данные предложения не нашли поддержку у крупных компаний, являющихся в настоящее время основными пользователями участков недр континентального шельфа⁹.

Таким образом, рассматривая вопрос о возможности введения упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне России, необходимо отметить следующее:

С одной стороны, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года прямо указывает на необходимость «развития ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации за счет использования перспективных технологий, модернизации и развития инфраструктуры арктической транспортной системы, современной инфраструктуры».

⁷ 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.

⁸ СЗ РФ. 2009. № 3. Ст. 405.

⁹ Кезик И. Шельф не отдадим // Ведомости. 16.01.2013.

В частности, Стратегией предусматриваются совершенствование системы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны РФ, улучшение качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике, разработка и реализация системы мер государственной поддержки и стимулирование хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в Арктической зоне РФ, прежде всего в области освоения ресурсов углеводородов, других полезных ископаемых, за счет внедрения инновационных технологий, развития транспортной и энергетической инфраструктуры, современной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, совершенствования таможенно-тарифного и налогового регулирования и др.

Согласно п. 19, 23 Стратегии устойчивое социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ осуществляется на основе системного взаимодействия государства, коммерческих и некоммерческих организаций и гражданского общества с использованием механизмов государственно-частного партнерства при реализации ключевых инвестиционных проектов, участия государства в устранении инфраструктурных ограничений экономического развития, решении социальных проблем, а также создания экономических механизмов стимулирования хозяйственной деятельности. Внебюджетное финансовое обеспечение реализации Стратегии осуществляется на принципах государственно-частного партнерства, за счет средств институтов развития, международных финансовых институтов и иностранных инвестиций в реализацию перспективных инфраструктурных, социальных, инновационных, природоохранных и иных проектов.

Вместе с тем отмена существующих законодательных ограничений на пользование участками недр континентального шельфа для всех заинтересованных компаний неизбежно повлечет необходимость установления для них дополнительных критериев допуска к участию в разведке и разработке недр, а также введения для них дополнительных ограничений (нали-

чие наилучших доступных технологий разведки и добычи, соответствие экологическим требованиям, принадлежность к зарубежным компаниям и т.д.).

В условиях применения к Российской Федерации международных санкций, в частности запрета на продажу российским нефтегазовым компаниям оборудования для разведки и разработки месторождений со стороны США и Евросоюза, данный вопрос требует дополнительной проработки на уровне Правительства РФ и Минприроды России, в связи с чем в настоящее время основания для введения упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ отсутствуют.

В свою очередь, в отношении иных участков недр Арктической зоны возможно предложить ряд мер, направленных на обеспечение устойчивого социально-экономического развития Арктической зоны РФ, предусматривающих:

- формирование специального режима участков недр Арктической зоны как самостоятельного вида участка недр;
- введение упрощенного порядка предоставления права пользования недрами в Арктической зоне России (в зависимости от площади, глубины, вида извлекаемых запасов полезных ископаемых, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Арктической зоны РФ);
- введение мер налогового стимулирования в виде понижающих коэффициентов налоговой ставки при добыче полезных ископаемых на территориях Арктического региона. Так, в целях стимулирования освоения месторождений углеводородного сырья в арктических морях, разработки и внедрения технологий, позволяющих утилизировать попутный нефтяной газ в условиях Арктики, постановлением Правительства РФ от 28.12.2017 № 1676¹⁰ были внесены изменения в Положение об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую

¹⁰ СЗ РФ. 2018. № 2. Ст. 423.

среду при выбросах в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, в соответствии с которыми с 01.01.2020 будет понижен коэффициент 100 за объем или массу выбросов и сбросов загрязняющих веществ, превышающих установленные для объектов I категории такие объем или массу, а также превышающих указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории такие объем или массу в четыре раза (до значения аналогичного коэффициента, действующего в настоящее время);

- создание зон с особыми условиями использования территорий арктического региона;
- создание благоприятного инвестиционного климата для недропользователей в Арктической зоне посредством использования механизмов государственно-частного партнерства, инвестиционных контрактов, механизма соглашений о разделе продукции.

В отношении оценки эффективности действующего законодательства по вопросу обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами в Арктической зоне следует сделать аналогичный вывод.

Так, в отношении участков недр Арктической зоны, расположенных во внутренних морских водах, территориальном море и континентальном шельфе РФ, Закон РФ «О недрах», а также Федеральный закон «О континентальном шельфе» содержат большое количество специальных эколого-правовых требований, предъявляемых к пользователям недр, осуществляющим работы на данных участках, вследствие чего не требуют внесения каких-либо изменений.

Так, согласно ст. 8 Федерального закона «О континентальном шельфе» лицензия и ее неотъемлемые составные части наряду с требованиями к содержанию лицензий, установленными законодательством РФ о недрах, должны содержать 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 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 РФ о недрах, законодательством о градостроительной деятельности.

Запрещается выдавать лицензии, если региональное геологическое изучение, геологическое изучение, разведку и добычу минеральных ресурсов планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа. Осуществление регионального геологического изучения, геологического изучения, разведки и добычи минеральных ресурсов в границах рыбохозяйственных заповедных зон континентального шельфа ограничивается или запрещается в соответствии с законодательством РФ.

Право пользования участками не может быть передано пользователями недр третьим лицам в порядке уступки прав, предусмотренной гражданским законодательством РФ.

В свою очередь, в отношении участков недр Арктической зоны, не относящихся к участкам недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа РФ, Закон РФ «О недрах» не содержит специальных эколого-правовых требований, что представляется неоправданным ввиду уязвимости природной экологической среды Арктики.

На наш взгляд, в отношении данных участков представляется целесообразным ужесточить предъявляемые к пользователям недр требования по охране и рациональному использованию недр, охране окружающей среды и обеспечению

нию экологической безопасности при осуществлении геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых.

Также в целях развития законодательства о недрах в целях повышения инвестиционной привлекательности геологоразведочной и добывающей отрасли в Арктической зоне РФ представляется весьма важным ускорить принятие:

1) проекта федерального закона № 288750-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в части уточнения вопросов пользования недрами и использования единой терминологии», предусматривающего:

— включение в Закон РФ «О недрах» нормы о предоставлении права пользования недрами единственному участнику аукциона, учитывая, что работы по геологическому изучению недр, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне РФ Федерации (как на суше, так и в море) проводятся в крайне сложных географо-климатических условиях, в условиях слабо развитой транспортной инфраструктуры, удаленности рынков сбыта и прочих условиях, существенно увеличиваю-

щих финансовые и трудовые затраты. В этой связи возникают ситуации, когда целый ряд аукционов на право пользования участками недр признаются несостоявшимися в связи с поступлением лишь одной заявки, тогда как выставляемые на такие аукционы участки недр, как правило, интересны только одной компании, которая обладает необходимыми финансовыми, кадровыми, техническими, управленческими ресурсами;

— механизм правового регулирования проведения работ по региональному геологическому изучению недр за счет частных средств;

2) проект федерального закона № 223906-7 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “О недрах” в части предоставления права пользования участками недр федерального значения, расположенными во внутренних морских водах и территориальном море Российской Федерации, в целях геологического изучения», которым устанавливается возможность получения права пользования участками недр федерального значения внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации в целях геологического изучения по самостоятельной лицензии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кезик И. Шельф не отдадим // Ведомости. — 16.01.2013.
2. Кузнецова В. А. Административно-правовой режим участков недр, содержащих стратегические и дефицитные виды полезных ископаемых : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
3. Мазков Е. Ю. Правовое регулирование геологического изучения и добычи нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008.

Материал поступил в редакцию 3 марта 2018 г.

CURRENT STATE AND PROSPECTS FOR IMPROVING LEGISLATION IN THE FIELD OF GRANTING THE RIGHT TO USE SUBSOIL PLOTS AND ENVIRONMENTAL PROTECTION OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

ZHAVORONKOVA Natalya Grigoryevna — Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State University (MSAL)
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich — Doctor of Law, Professor of the Department of Environmental and Natural Resources Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
Vagafonoff@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The article examines the current state and prospects for improving legislation in the sphere of granting the right to use subsoil plots and protecting the environment of the Arctic zone of the Russian Federation. The conclusion is drawn showing that the special legal regime of these territories determines the specifics of granting the right to use subsoil and their special protection. It is proved that sustainable development of this region in the long term is impossible without wide application of methods of economic and tax stimulation, use of public-private partnership mechanisms that envisage the implementation of perspective infrastructural, social, innovative, environmental and other projects in the use of subsoil.*

Keywords: *Arctic, subsoil use, subsoil areas of the Arctic zone, legislation, environmental protection, ensuring environmental safety.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Kezik I. Shel'f ne otdadim // Vedomosti. — 16.01.2013.*
2. *Kuznetsova V. A. Administrativno-pravovoy rezhim uchastkov nedr, sodержashchikh strategicheskie i defitsitnye vidy poleznykh iskopaemykh : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2011.*
3. *Mazkov E. Yu. Pravovoe regulirovanie geologicheskogo izucheniya i dobychi nefi i gaza na kontinental'nom shel'fe Rossiyskoy Federatsii : dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2008.*