Санкт-Петербургский государственный университет

направление «Юриспруденция»

**Требования экологической безопасности при ведении работ   
по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых**

Выпускная квалификационная работа

студентки 2 курса магистратуры

очной формы обучения

Шпыновой Марии Ильиничны

Научный руководитель:

доцент, кандидат юридических наук

Кадомцева Анжелика Евгеньевна

Санкт-Петербург

2018 год

Оглавление

[**Введение** 2](#_Toc513721620)

[**Глава 1. Обеспечение экологической безопасности при ведении работ   
по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых** 7](#_Toc513721621)

[§ 1. Основные понятия и определения 7](#_Toc513721622)

[§ 2. Охрана окружающей среды в процессе добычи полезных ископаемых 13](#_Toc513721623)

[§ 3. Правовое регулирование деятельности по обращению с отходами производства в России и зарубежных странах как одно из направлений обеспечения экологической безопасности 15](#_Toc513721624)

[**Глава 2. Предоставление участков недр в пользование** 22](#_Toc513721625)

[§1. Участок недр как объект охраны при ведении работ по разведке   
и разработке месторождений 22](#_Toc513721626)

[§ 2. Порядок предоставления участков недр в пользование 26](#_Toc513721627)

[§ 3. Требования законодательства к проектной документации, в том числе   
в части обеспечения экологической безопасности, и к субъектам права пользования недрами 39](#_Toc513721628)

[**Глава 3. Государственное стратегическое планирование в сфере экологической безопасности** 43](#_Toc513721629)

[§ 1. Стратегическое планирование в сфере экологической безопасности на уровне федерального законодательства 43](#_Toc513721630)

[§ 2. Стратегическое планирование в сфере экологической безопасности на уровне законодательства субъектов Российской Федерации 51](#_Toc513721631)

[**Заключение** 58](#_Toc513721632)

[**Список использованной литературы** 61](#_Toc513721633)

# **Введение**

В целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия   
и обеспечения экологической безопасности, прошедший 2017 год в Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации   
от 05.01.2016 № 7 был объявлен Годом экологии, основной задачей проведения которого являлось «обеспечение экологической безопасности и сохранение уникальной природы России[[1]](#footnote-1)».

Проблемы обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей природной среды от негативного воздействия являются проблемами межгосударственными, приобретшими уровень глобального масштаба. Вместе с тем внутригосударственная регламентация вопросов обеспечения экологической безопасности важна не менее международного регулирования данной сферы правоотношений, в некотором смысле, возможно играя более важную роль - представляется, что в каждом без исключения государстве мира область, связанная с обеспечением экологической безопасности, должна быть урегулирована путем создания структурированной законодательной базы, системы подзаконных актов и единообразной судебной практики.

В Российской Федерации правовое регулирование в сфере обеспечения экологической безопасности, в том числе при ведении работ по разведке   
и разработке месторождений полезных ископаемых, осуществляется   
в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды», Законом Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», подзаконными актами, включающими в себя указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, а также целым спектром правовых актов   
в сфере государственного стратегического планирования и др.

Обеспечение экологической безопасности России в первую очередь требует грамотного правового регулирования, при этом целью должна стать   
ликвидация накопленного в течение десятилетий вреда, своевременная   
и экологичная утилизация, переработка отходов производства и потребления, предотвращение негативного воздействия на окружающую природную среду, оказываемого в процессе хозяйственной деятельности. Достижение такого результата невозможно без детального и всеобъемлющего изучения доктринальных подходов и законодательного регулирования в сфере обеспечения экологической безопасности.

Необходимость изучения вопросов, связанных с обеспечением экологической безопасности, в том числе изучение государственного подхода   
к данному вопросу в части установления особого нормативно-правового регулирования в сфере природоохранной деятельности, обуславливает актуальность выбранной для исследования темы, в том числе ввиду следующего.

В России «сохраняются угрозы экологической безопасности несмотря   
на принимаемые меры по снижению уровней воздействия на окружающую среду химических, физических, биологических и иных факторов, по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая аварийные ситуации на опасных производственных объектах, по адаптации отраслей экономики к неблагоприятным изменениям климата»[[2]](#footnote-2).

Ежегодно увеличивается количество отходов, которые не вовлекаются   
во вторичный хозяйственный оборот, что представляет колоссальную угрозу для экологической безопасности.

Существенную опасность представляют разливы нефти и нефтепродуктов, что приводит к длительному негативному воздействию на окружающую среду   
в районах добычи нефти, транспортировки, перевалки и хранения нефти   
и нефтепродуктов, особенно в Арктической зоне Российской Федерации.

Неблагоприятная окружающая среда является причиной ухудшения здоровья и повышения смертности населения, особенно той его части, которая проживает в промышленных центрах и вблизи производственных объектов.

Разведка и добыча полезных ископаемых имеют колоссальное значение для экономики России, напрямую влияют как на внутригосударственную, так   
и на международную экономическую ситуацию. Вместе с тем сфера недропользования является наиболее «экологически опасной» в силу, во-первых, специфики вида хозяйственной деятельности, характеризующегося повышенной степенью опасности, и, во-вторых, специфики предмета – недр, в процессе пользования которыми наиболее высока вероятность нанесения вреда окружающей среде.

Говоря о степени научной разработанности проблемы можно отметить наличие достаточного количества публикаций, характеризующихся дифференцированным подходом к определению основных понятий в сфере обеспечения экологической безопасности, проведением анализа норм   
в области государственного стратегического планирования данной сферы   
на уровне федерального законодательства. При этом, представляется важным   
и необходимым проведение анализа государственного стратегического планирования на уровне регионального законодательства, изучение которого зачастую необоснованно игнорируется в публикациях по данной теме.

Научная новизна исследования заключается в построении особой структуры при проведении анализа требований экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, включающей в себя изучение порядка предоставления участков недр федерального значения и участков недр местного значения, взаимосвязь особого порядка их предоставления с обеспечением экологической безопасности в сфере пользования недрами, анализ правоприменительной практики при рассмотрении споров, связанных с проведением конкурсных процедур по предоставлению права пользования недрами, документов государственного стратегического планирования на уровне федерального законодательства, а также исследование опыта субъектов Российской Федерации в области стратегического планирования в указанной сфере.

Целью исследования является изучение и анализ требований законодательства в области обеспечения экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых.

Сформулированная цель предопределила постановку следующих задач:

- рассмотрение проблем, связанных с понятийным аппаратом в сфере обеспечения экологической безопасности, в частности проведение анализа подходов, сформированных в доктрине, к определению «обеспечение экологической безопасности»;

- исследование механизмов и существующего порядка предоставления недр в пользование и споров, возникающих на практике, связанных с участием природопользователей в конкурсных процедурах по предоставлению права пользования недрами, а также порядком их проведения;

- изучение требований законодательства к проектной документации   
на право пользования недрами и субъектам права пользования недрами;

- проведение анализа государственного подхода к правовому регулированию в сфере обеспечения экологической безопасности как на уровне федерального, так и регионального законодательства.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования структурированного материала в правоприменительной   
и научной деятельности в сфере обеспечения экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых. Выводы и положения, сформулированные по результатам исследования могут быть использованы в качестве исходного материала для дальнейшего изучения правовых проблем в области разведки и разработки месторождений полезных ископаемых.

Методология проведенного исследования заключается в применении общенаучных и частно-научных методов: толкования права, системного,   
логико-юридического, сравнительно-правового. Теоретические выводы сформулированы с использованием диалектического метода познания, включающего принципы всесторонности исследования, взаимосвязи изучаемых процессов.

Апробация результатов проведенного исследования планируется при дальнейшем изучении вопросов, связанных с обеспечением экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, в целях осуществления научных публикаций по данной теме, а также в практической деятельности при работе в Комитете   
по инвестициям Санкт-Петербурга.

# **Глава 1. Обеспечение экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых**

## § 1. Основные понятия и определения

Легальная дефиниция понятия «экологическая безопасность» закреплена   
в ст. 1 Федерального закона от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды» (далее – Закон об охране окружающей среды). В соответствии с данной нормой под экологической безопасностью понимается состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.

В доктрине определение, закрепленное на законодательном уровне, критикуется некоторыми авторами. Так, отмечено, что данное определение не совсем точное, так как «требует дополнительного толкования таких сложнейших понятий, как "защищенность природной среды", "жизненно важные интересы человека", "негативная и иная деятельность". Неточность, размытость определения, многовариантность трактования свидетельствуют как о сложности самого понятия «экологическая безопасность», так и его новизне»[[3]](#footnote-3). Также отмечается, что определение, данное законодателем не позволяет выделить критерии «безопасности – опасности».

Исследователями при изучении понятия экологической безопасности высказана точка зрения, что «по сути, речь идет о всеобъемлющем термине, включающем в себя весь спектр жизнедеятельности, в том числе охраны окружающей среды. В равной мере и «состояние защищенности» некорректно, так как отсутствует нормативно определенный и фактически проверяемый статус «защищенности». Даже если определить «состояние экологической опасности», то для многих сфер жизнедеятельности эти критерии будут настолько различны, что потеряется всякий смысл. Из определения также следует, что достичь и поддерживать такое состояние безопасности можно путем просто надлежащего исполнения экологических требований, т.е. мер охраны окружающей среды в целом, при условии, что такие требования идеально сбалансированы в целой системе права»[[4]](#footnote-4).

Определение понятий «экологическая безопасность» и, вытекающего   
из него - «обеспечение экологической безопасности», породило достаточное количество споров в научно-правовой литературе. Часть ученых считает, что «экологическую безопасность следует понимать в качестве самостоятельного объекта правового регулирования наряду с охраной окружающей среды   
и рациональным природопользованием[[5]](#footnote-5)».

В литературе отмечается, что при рассмотрении соотношения понятий «охрана окружающей среды» и «экологическая безопасность» их нельзя считать тождественными. Так, по мнению Т.В. Петровой, «задачи обеспечения экологической безопасности несколько уже, чем задачи охраны окружающей среды, и не связаны с восстановлением природной среды, с обеспечением рационального использования и воспроизводства природных ресурсов. Они   
в значительной степени сводятся к сохранению такого состояния природной среды, при котором не нарушаются жизненно важные интересы человека, проживающего в этой среде»[[6]](#footnote-6).

Если с точкой зрения автора о нетождественности данных понятий можно согласиться, то с мнением, согласно которому задачей обеспечения экологической безопасности не является обеспечение рационального природопользования согласиться нельзя. Представляется, что обеспечение рационального природопользования напрямую связано с обеспечением экологической безопасности как частное и общее, в связи с чем исключить деятельность по рациональному использованию природных ресурсов при определении задач обеспечения экологической безопасности нельзя.

Правовое обеспечение экологической безопасности невозможно рассматривать в отрыве от общих требований в области охраны окружающей среды, составляющих основу экологического законодательства. Вместе с тем нельзя не отметить, что в силу специфики предмета регулирования   
и повышенной степени опасности, правовое обеспечение экологической безопасности преследует особые цели и задачи, что выражается в том числе   
в специфике правового регулирования правоотношений.

На законодательном уровне определение «обеспечение экологической безопасности» не закреплено. Вместе с тем необходимость четкого понимания данного термина отмечена в работах С.Н. Русина, поскольку «без этого невозможны разработка научно обоснованной государственной политики   
в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, совершенствование государственного управления в области охраны окружающей среды и кодификация законодательства об охране окружающей среды»[[7]](#footnote-7).

В этой связи автором также отмечается назревшая потребность уточнения определения «экологическая безопасность», содержащегося в Законе об охране окружающей среды, а также необходимость закрепления на законодательном уровне определения термина «обеспечение экологической безопасности».

Отсутствие легального определения термина «обеспечение экологической безопасности» привело к формулированию данного определения на доктринальном уровне.

Так, М.М. Бринчук под обеспечением экологической безопасности понимает «деятельность по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, отвечающую интересам сохранения благоприятного состояния окружающей среды, а также по защите экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»[[8]](#footnote-8).

Заслуживает внимания и подход О.И. Крассова к рассматриваемому понятию, который отмечает, что «центральным направлением обеспечения экологической безопасности является деятельность по защите населения   
и территорий от аварий и катастроф природного и техногенного характера»[[9]](#footnote-9).

Представляется необоснованным игнорирование закрепления   
в нормативно-правовых актах определения «обеспечение экологической безопасности», поскольку это порождает довольно узкое трактование данного понятия на практике – исключительно как деятельность, осуществляемую   
в рамках законодательства об охране окружающей среды без учета специфики данной сферы правоотношений.

Закрепление легальной дефиниции вышеуказанного определения, вероятно, избавило бы и теоретиков, и практиков от поиска ответа на вопрос   
о его содержании, а также обеспечило бы единообразный подход к применению данного термина.

Стоит также отметить, что в доктрине гораздо глубже проработаны вопросы экологической безопасности, нежели экологической опасности, хотя, представляется, что данные термины являются взаимосвязанными.

Некоторыми исследователями отмечается, что применение самого термина «экологическая опасность» к сфере природопользования, охраны окружающей среды не является верным, а скорее абсурдно, так как под «опасностью» понимается угроза, исходящая от предмета, стоящего перед опасностью[[10]](#footnote-10).

Однако применительно к сфере недропользования необходимость определения экологической опасности и ее корреляция с экологической безопасностью приобретает смысл, поскольку процесс пользования недрами неизбежно связан с повышенным риском для окружающей природной среды. Так, В.Б. Агафонов пишет: «специфика обеспечения экологической безопасности при осуществлении деятельности в процессе пользования недрами обуславливается потенциальной экологической опасностью производственных объектов, связанных с пользованием недрами, для здоровья человека   
и окружающей природной среды»[[11]](#footnote-11).

Понятие экологически опасной деятельности в действующем российском законодательстве не закреплено, определение сформулировано на доктринальном уровне. В отсутствие легальной дефиниции, В.Б. Агафоновым предложено рассматривать экологически опасную деятельность в широком   
и узком смыслах.

Автором предлагается понимать под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования в широком смысле «любую деятельность, связанную с использованием свойств недр как природного ресурса, которая приводит или может привести к неблагоприятным экологическим последствиям для окружающей среды и здоровья человека»[[12]](#footnote-12).

В узком смысле экологически опасная деятельность в сфере недропользования – «деятельность специальных субъектов (пользователей недр), обусловленная повышенными экологическими рисками комплексного негативного воздействия опасных производственных объектов на окружающую среду, недра, иные компоненты природной среды, а также здоровье человека, осуществляемую в соответствии с требованиями законодательства, конкретизируемыми в условиях технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, при соблюдении которых риск наступления неблагоприятных экологических последствий либо полностью отсутствует, либо сводится к минимуму (является приемлемым)»[[13]](#footnote-13).

Резюмируя изложенное, можно отметить существующую необходимость   
в уточнении федеральным законодателем термина «экологическая безопасность», поскольку в доктрине само понятие экологической безопасности толкуется шире, чем определение, закрепленное на законодательном уровне,   
а легальное определение данного понятия нуждается в корректировке ввиду размытости и декларативности формулировки, порождающей наличие дифференцированных подходов к его толкованию.

Кроме того, представляется обоснованной необходимость закрепления легального определения «обеспечение экологической безопасности» в целях избежания дальнейших доктринальных споров в толковании данного понятия,   
а также необходимость проработки вопроса о возможности закрепления   
на законодательном уровне, например в Законе Российской Федерации   
от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», определения «экологически опасная деятельность».

## § 2. Охрана окружающей среды в процессе добычи полезных ископаемых

Вопрос соотношения понятий «охрана окружающей среды»   
и «экологическая безопасность» рассмотрен в рамках первого параграфа настоящей главы. Представляется целесообразным в процессе изучения проблематики экологической безопасности в сфере недропользования проанализировать вопросы правового регулирования охраны окружающей среды в процессе пользования недрами. При этом, необходимо отметить довольно тонкую грань между данными дефинициями – охрана окружающей среды в процессе недропользования является более широким определением, включающим в себя и соблюдение требований экологической безопасности.

Охрана окружающей природной среды при осуществлении деятельности   
по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых обеспечивается несколькими способами.

Во-первых, путем выполнения требований по рациональному использованию недр, установленных в ст. 23 Закона Российской Федерации   
от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах).

Указанная норма предусматривает обязанности пользователей недр   
по обеспечению полноты геологического изучения, рационального комплексного использования недр, проведению опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; по обеспечению наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов и т.д.

Во-вторых, посредством соблюдения пользователем недр норм действующего законодательства в части возложения обязанностей, перечисленных в ст. 22 Закона о недрах, таких как соблюдение законодательства, норм и правил в области использования и охраны недр; соблюдение требований технических проектов, планов или схем развития горных работ, недопущение сверхнормативных потерь, разубоживания и выборочной отработки полезных ископаемых; ведение геологической, маркшейдерской[[14]](#footnote-14) и иной документации   
в процессе всех видов пользования недрами; безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами; приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования и др.

В-третьих, посредством выполнения требований по охране недр,   
к которым можно отнести требования, предусматривающие соблюдение особого порядка предоставления недр в пользование, недопущение самовольного пользования недрами; охрана месторождений полезных ископаемых   
от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении отходов I - V классов опасности, сбросе сточных вод, размещении в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд; соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях (пп. 7-10 ст. 23 Закона о недрах).

Особенности деятельности по охране окружающей среды при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых в целях обеспечения экологической безопасности проявляются в:

- особенностях природного объекта, подлежащего охране;

- требованиях законодательства, предъявляемых к содержанию проектной документации на право пользования недрами и субъектам права пользования недрами;

- особом порядке предоставления участков недр в пользование.

Каждый из элементов структуры, представленной выше, будет рассмотрен в рамках второй главы данной работы.

## § 3. Правовое регулирование деятельности по обращению с отходами производства в России и зарубежных странах как одно из направлений обеспечения экологической безопасности

В Постановлении Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 06.02. 2013 № 17-СФ в качестве основного фактора, существенно оказывающего влияние на уровень экологической безопасности, было выделено отсутствие эффективной системы обезвреживания, переработки   
и экологически безопасного удаления образующихся в результате текущей хозяйственной деятельности отходов.

Преамбула Закона о недрах указывает на то, что этот закон регулирует отношения, возникающие в связи с недропользованием и с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств. Пункт 3 ст. 6 Закона определяет использование этих отходов как один из видов пользования недрами.

В соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 22 пользователь недр имеет право использовать эти отходы. Более того, согласно п. 3 ст. 23.3 Закона о недрах пользователи недр, осуществляющие первичную переработку получаемого ими из недр минерального сырья, обязаны обеспечить наиболее полное использование продуктов и отходов переработки (шламов, пылей, сточных вод и других), складирование, учет и сохранение временно неиспользуемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Современное российское законодательство под отходами производства   
и потребления понимает вещества или предметы, которые образованы   
в процессе производства, выполнения работ, оказания услуг или в процессе потребления, которые удаляются, предназначены для удаления или подлежат удалению (ст. 1 Федерального закона от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления»).

Отходы производства (промышленные отходы) представляют собой твердые, жидкие и газообразные отходы производства, полученные в результате химических, термических, механических и других преобразований материалов природного и антропогенного воздействия[[15]](#footnote-15).

К промышленным отходам относятся в том числе сточные и промывные воды предприятий, а также углекислый газ, выделяемый при сжигании ископаемого топлива (угля, нефтепродуктов, газа).

К настоящему времени количество не утилизированных отходов   
по стране оценивается приблизительно в 82 млрд. тонн. При этом, в России средний уровень использования промышленных отходов составляет 35%, твердых бытовых – 4%, в то время как в Европе перерабатывается более 50% отходов.[[16]](#footnote-16) Основными источниками образования отходов по-прежнему остаются предприятия топливно-энергетического комплекса, жилищно-коммунального, сельского хозяйства, горнодобывающей, деревоперерабатывающей промышленности. При этом, «производственная база подавляющего большинства предприятий в России характеризуется высокими показателями ресурсо-, материало- и энергопотребления, что обуславливает значительное образование отходов при низком уровне их переработки».[[17]](#footnote-17)

Вопросы обращения с отходами неоднократно исследовались   
в правоприменительной практике, нашли свое отражение в решениях высших судов Российской Федерации (яркие примеры - постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 05.03.2013   
№ 5-П, определение Верховного Суда Российской Федерации от 04.02.2015   
по делу № 301-КГ14-1670.

Стоит отметить, что, несмотря на частые изменения, вносимые   
в нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения в сфере обращения с отходами, и в сфере охраны окружающей среды, некоторые исследователи отмечают, что «нормативно-правовая база охраны окружающей среды, созданная в конце 1990-х годов, в настоящее время не отвечает требованиям социально-экономического развития страны и нуждается   
в модернизации».

Таким образом, можно заключить, что в Российской Федерации назрела необходимость для создания целостной и охватывающей по возможности наибольшее количество вопросов в данной отрасли законодательной базы   
и сформированной на ее основе единообразной практики правоприменения,   
в том числе и в сфере недропользования, как сфере, оказывающей значительное влияние на окружающую среду.

Для выработки в России детального правового регулирования в области утилизации и размещения отходов целесообразно изучить соответствующий опыт других стран, которые уже приступили к решению давно назревших проблем.

Мировая практика решения проблемы накопления промышленных отходов сводится к трем основным направлениям:

- создание принципиально новых и совершенствование существующих производственных технологий с целью резкого сокращения возможностей образования отходов;

- создание экономически и экологически приемлемых современных способов переработки отходов; разработка экономичных способов переработки отходов:

- разработка экономичных способов использования отходов в качестве сырья[[18]](#footnote-18).

Одним из наиболее распространенных и традиционных способом утилизации отходов является захоронение отходов на полигонах. Главное преимущество данного метода – низкие затраты по сравнению с другими способами и технологиями, применяемыми в данной отрасли. В ЕС Решением Европейского Совета 2003/33/ЕС 2002 года был разъяснен особый порядок принятия отходов на полигоны. В данном акте подробно описаны критерии принятия на полигоны для захоронения всех видов отходов, а также предусмотрены способы оценки рисков воздействия отходов на окружающую среду, методики испытания отходов и другие важные правила для операторов полигонов.

Несмотря на экономичность данного способа утилизации отходов, необходимо отметить планомерное сокращение подобной практики[[19]](#footnote-19).

Отметим, что в Российской Федерации метод захоронения отходов также активно используется. В Федеральном законе от 24.06.1998 № 89 «Об отходах производства и потребления» под захоронением отходов понимается изоляция отходов, не подлежащих дальнейшей утилизации, в специальных хранилищах   
в целях предотвращения попадания вредных веществ в окружающую среду.

При этом, в соответствии с указанным федеральным законом, объектами захоронения отходов являются предоставленные в пользование в установленном порядке участки недр, подземные сооружения для захоронения отходов   
I - V классов опасности в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах.

В свою очередь захоронение опасных отходов остается одной из наиболее острых проблем государственного масштаба и несет в себе угрозу экологической безопасности не только отдельно взятому государству, но и всему миру   
в целом[[20]](#footnote-20).

Одним из способов утилизации отходов, в том числе и в сфере недропользования, является их сжигание. В этой связи в рамках данной работы будет рассмотрен способ утилизации побочного продукта при добыче нефти - сжигание попутного газа.

Любая разработка месторождений нефти сопровождается извлечением ряда побочных продуктов, в том числе растворенного в нефти газа, содержание которого варьируется в зависимости от месторождения. Стоит отметить, что добыча попутного газа является для недропользователя источником дополнительных затрат, снижающим прибыль от разработки нефтяных месторождений. Низкая экономическая эффективность переработки попутного нефтяного газа приводит к его утилизации путем рассеивания или сжигания.

С учетом многокомпонентного состава попутного нефтяного газа его сжигание сопровождается выбросом в атмосферу целого ряда вредных веществ: диоксида углерода, сажи, диоксида серы, оксида азота, других загрязняющих веществ, при этом основными компонентами, попадающими в атмосферу при сжигании попутного нефтяного газа, являются диоксид углерода и активная сажа[[21]](#footnote-21).

Правовое регулирование в данной отрасли требовало особого подхода   
в поиске механизма разрешения экологических проблем со стороны государства. Так, необходим был механизм, учитывающий как экономические интересы недропользователей (который бы не привел к массовому прекращению разработки месторождений нефти), так и общественный, экологический интерес – защиту окружающей природной среды от вредных выбросов в атмосферу.

В 2013 году вступило в силу Положение об особенностях исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду при выбросах   
в атмосферный воздух загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации   
от 08.11.2012 № 1148.

Исследователями отмечается, что данное постановление «построено   
по принципу «кнута и пряника» и отличается наличием не только карающих,   
но и поощряющих мер[[22]](#footnote-22). В целом с такой точкой зрения нельзя не согласиться, как и с тем, что результат такого подхода со стороны государства можно расценить как положительный.

27 октября 2017 года на заседании Оргкомитета по проведению   
V Всероссийского съезда по охране окружающей среды и II Международной выставки-форума ЭКОТЕХ министр природных ресурсов и экологии Российской Федерации Сергей Донской отметил, что «с принятием решения   
о повышающих коэффициентах платы при сжигании попутного нефтяного газа, подготовленного Минприроды России, уровень утилизации попутного нефтяного газа вырос по крупнейшим компаниям на 12%: с 76%   
в 2012 г. до 90%»[[23]](#footnote-23).

Также, по словам министра, «за четыре года применения данного постановления ведущие вертикально-интегрированные нефтедобывающие компании инвестировали в проекты по рациональному использованию попутного нефтяного газа более 266 млрд руб., в среднем ежегодно на 27,5% выше, чем за 3 года, предшествующие его применению»[[24]](#footnote-24).

Таким образом, в целом по отрасли отмечается рост объема капитальных вложений и темпов инвестирования в утилизацию попутного нефтяного газа,   
а регулирование данной сферы со стороны государства (в том числе установление с 2020 года повышающего коэффициента – 100) должно стимулировать недропользователей к внедрению наилучших доступных технологий, обеспечивающих значительное сокращение сбросов и выбросов,   
а также внедрение современных технологий переработки отходов.

Положительной тенденцией является также создание отдельных предприятий по переработке попутного нефтяного газа. Так, в 2015 году введен   
в эксплуатацию Южно-Приобский газоперерабатывающий завод - совместное предприятие ОАО «Газпром нефть» и ОАО «СИБУР», мощность которого составляет 900 млн. кубометров попутного нефтяного газа   
в год[[25]](#footnote-25).

Вопрос рационального использования попутного газа нашел свое отражение в качестве отдельно выделенного направления и в одном из основополагающих документов стратегического планирования по развитию топливно-энергетического комплекса, выполнение которого является одним из приоритетных направлений деятельности как органов государственной власти, так и недропользователей - Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации   
от 13.11.2009 № 1715-р.

С учетом изложенного можно отметить, что правовое регулирование вопросов утилизации попутного нефтяного газа со стороны государства   
за последнее десятилетие приобрело широкомасштабный характер   
и направлено на стимулирование природопользователей к сокращению выбросов в атмосферу продуктов сжигания попутного газа в целях обеспечения экологической безопасности в процессе добычи полезных ископаемых.

# **Глава 2. Предоставление участков недр в пользование**

## §1. Участок недр как объект охраны при ведении работ по разведке и разработке месторождений

Объектом охраны при осуществлении деятельности   
по недропользованию являются недра. Легальная дефиниция данного понятия содержится в преамбуле Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1   
«О недрах» (далее – Закон о недрах). Так, под недрами понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Несмотря на то, что с экономической точки зрения для хозяйствующих субъектов - пользователей недр ценность представляют не сами недра, а ресурсы, извлекаемые из них, то есть содержащиеся в недрах полезные ископаемые, разведка и разработка которых производится недропользователем в целях дальнейшего извлечения прибыли, непосредственным объектом охраны при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых являются недра.

Вместе с тем необходимо поставить вопрос о том, как рассматривать недра   
в качестве объекта охраны – как один из компонентов окружающей природной среды, как природный объект или как природный ресурс.

Определение вышеуказанных понятий содержится в Федеральном законе   
от 10.01.2002 № 7 «Об охране окружающей среды». Под компонентами природной среды понимаются земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы,   
а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле.

Под природным объектом понимаются естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства.

Понятие природных ресурсов включает в себя компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства   
и предметов потребления и имеют потребительскую ценность.

При рассмотрении данного вопроса В.Б. Агафонов, анализируя вышеуказанные понятия, приходит к однозначному выводу о том, что недра охраняются как один из компонентов окружающей среды, вне зависимости   
от того, могут ли они использоваться при осуществлении хозяйственной и иной деятельности[[26]](#footnote-26). С данной точкой зрения можно согласиться, однако, представляется, что и позиция, согласно которой недра как объект охраны можно рассматривать как природный ресурс также имеет право на существование, ведь,   
в сущности, недра, как было отмечено выше, представляют для недропользователя ценность именно во взаимосвязи с извлечением полезных свойств такого объекта.

В качестве объектов пользования недрами выступают индивидуализированные участки недр, предоставляемые хозяйствующим субъектам.

При том, что Закон о недрах не содержит легальной дефиниции понятия «участок недр», ст. 7 указанного закона предусматривает предоставление участка недр в виде горного отвода - геометризованного блока недр для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья. При этом предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами.

После разработки технического проекта выполнения работ, связанных   
с пользованием недрами, получения положительного заключения государственной экспертизы и согласования указанного проекта орган государственного горного надзора или в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (относительно участков недр местного значения) оформляет документы, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения) и включаются   
в лицензию в качестве ее неотъемлемой составной части.

Вышеуказанной нормой также регулируется предоставление участка недр   
в виде геологического отвода для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок   
и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых).

В соответствии со ст. 52 Модельного кодекса «О недрах   
и недропользовании для государств - участников СНГ», принятого постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ   
от 07.12.2002 № 20-8 участок недр как объект права пользования недрами представляет собой геометризованный блок недр с определенными   
в установленном порядке пространственными границами. К участку недр относятся все находящиеся в его границах ресурсы недр, включая находящиеся в нем полости. Не относятся к участку недр общераспространенные полезные ископаемые, находящиеся на земельном участке и признаваемые его составной частью.

Таким образом, можно заключить, что участком недр признается индивидуально-определенный участок земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения, имеющий пространственные границы, предоставляемый в виде горного или геологического отводов, включающий все находящиеся в его границах ресурсы недр в том числе находящиеся в нем полости за исключением общераспространенных полезных ископаемых, находящихся на земельном участке и признаваемых его составной частью, который является непосредственным объектом охраны при ведении работ   
по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых.

## § 2. Порядок предоставления участков недр в пользование

Основания возникновения права пользования участками недр закреплены   
в ст. 10.1 Закона о недрах. К ним относятся:

- решение Правительства Российской Федерации;

- решение федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, принятое в целях предоставления права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр, право пользования которым досрочно прекращено, за исключением участков недр местного значения;

- решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр и в состав которой включаются также представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр;

- решение конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения;

- решение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, согласованное с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальным органом и принятое для сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов;

- принятое в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

- переход права пользования участками недр в соответствии   
с основаниями, установленными федеральными законами, регулирующими отношения недропользования;

- вступившее в силу соглашение о разделе продукции, заключенное   
в соответствии с Федеральным законом «О соглашениях о разделе продукции»;

- государственный контракт на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенный федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии   
с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44 «О контрактной системе   
в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных   
и муниципальных нужд».

По общему правилу решение, принимаемое Правительством Российской Федерации в соответствии с п. 1 ст. 10.1 Закона о недрах, принимается   
по результатам аукциона. Исключение составляют участки недр федерального значения, которые предоставляются в пользование без проведения аукционов, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.06.2009 № 787-р.

В этой связи в рамках данного исследования произведен анализ возникающих на практике споров, связанных с участием и проведением конкурсных процедур по предоставлению прав на пользование недрами.

В одном из дел, дошедшем до Верховного Суда Российской Федерации (определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.06.2015 по делу   
№ 306-КГ14-8481), возникла проблема с вопросом определения органа, уполномоченного на проведение аукциона. Разные судебные инстанции по этому делу толковали положения законодательства неоднозначно. Суды первой   
и кассационной инстанций сделали вывод об отсутствии предусмотренных   
ст. 449 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) оснований для признания аукциона недействительным, признав наличие у управления организации торгов, полномочий на его проведение. Такие выводы судов были обоснованы тем, что спорное месторождение не поименовано в перечне участков недр федерального значения, опубликованном в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 07.11.2008 № 823 «О порядке официального опубликования перечня участков недр федерального значения   
в официальном издании Российской Федерации», следовательно, к участкам недр федерального значения, аукционы на право недропользования которыми вправе проводить только Правительство Российской Федерации, не относится. Однако, Верховный Суд занял позицию суда апелляционной инстанции и указал, что земельный участок, используемый предприятием, относится к землям обороны и безопасности, а **с**огласно части 1 статьи 2.1 Закона о недрах в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства отдельные участки недр относятся к участкам недр федерального значения.

Также Верховный Суд отметил следующее: «то обстоятельство, что спорный земельный участок не был включен в перечень участков недр федерального значения, не отменяет его принадлежность к участкам недр федерального значения, поскольку он соответствует критериям, установленным частью 4 статьи 2.1 Закона о недрах».

В заключение Верховный Суд Российской Федерации указал, что   
в соответствии с частью 1 статьи 13.1 Закона о недрах принятие решений   
о проведении аукционов на право пользования участками недр федерального значения, о составе и порядке работы аукционных комиссий и определение порядка и условий проведения таких аукционов относительно каждого участка недр или группы участков недр осуществляются Правительством Российской Федерации, авывод судов первой и кассационной инстанций о наличии   
у министерства и управления организации торгов полномочий на проведение оспариваемого аукциона противоречит действующему законодательству.

В судебной практике также возникали вопросы относительно формы проведения торгов. Так, в постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2015 по делу № А56-56616/2014был проанализирован вопрос о возможности проведения аукциона на право пользования участком недр местного значения не только в форме аукциона,   
но и в форме конкурса. В частности, в данном деле суд отметил, что статья 13.1 Закона о недрах не исключает проведение конкурса на право пользования участками недр местного значения. Органы власти субъекта Российской Федерации вправе самостоятельно избирать форму проведения торгов в виде проведения конкурса или аукциона.

В постановлении Четвертого арбитражного апелляционного суда   
от 24.06.2014 по делу № А78-312/2014был рассмотрен вопрос относительнообстоятельств, которые влияют или не влияют на законность процедурыпроведения конкурса. Было отмечено, что судами по делу о признании недействительным торгов (аукциона) могут учитываться те обстоятельства, которые касаются соблюдения формальных правил процедуры конкурса, но не вопросы, связанные с существом решения принятого аукционной комиссией, мотивами, которыми руководствовалась комиссия при определении победителей конкурса.

Помимо этого, в судебной практике анализировался и вопрос   
об оформлении лицензии по результатам несостоявшегося конкурсав связи   
с поступлением заявки только от одного участника.Арбитражным судом Республики Бурятия в решении от 06.06.2014 по делу № А10-1526/2014, указано, что в таком случае лицензия на пользование участком недрможет быть выдана этому участнику на условиях такого конкурса.

Приведем цитату из данного судебного акта: «Вместе с тем, отсутствие   
в названной норме закона(имеется ввиду ст. 13.1 Закона о недрах – *Прим.автора*) прямого указания на правовые последствия в случае, если аукцион на право пользования участком недр признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, по мнению суда, не свидетельствует, что в рассматриваемом случае лицензия на пользование участком недрне может быть выдана этому участнику. Суд считает, что выводы антимонопольного органа в оспариваемом решении, что при проведении аукциона в случае, если он признан несостоявшимся в связи с поступлением заявки от одного участника, лицензия на пользование участком недр не может быть выдана этому участнику, документация об аукционе в указанной части не соответствует требованиям, предусмотренным статьей 13.1 Закона о недрах, является ошибочным и основан на неправильном толковании норм законодательства». Толкуя ст. 13.1 Закона о недрах, суд пришел к выводу, что закономне исключается возможность выдачи лицензии на пользование участком недрв случае, если аукцион признан несостоявшимся.

Тринадцатым арбитражным апелляционным судом в постановлении   
от 24.05.2016 № 13АП-7338/2016 по делу № А21-6447/2015анализировалась возможность взыскания разового платежа, не уплаченного в установленные сроки победителем аукциона в качестве неосновательного обогащения. При рассмотрении данного спора в первой инстанции судом было указано, что уплата разовых платежей представляет собой форму платы за приобретение лицом права пользования недрами. ООО «Рудники» (далее – Общество), предложившее наибольший размер разового платежа - 99 935 485,65 рублей, было признано аукционной комиссии победителем аукциона на право пользования недрами.

Общество, приняв участие в аукционе, оплатило соответствующий сбор   
и внесло задаток в качестве обеспечения участия в аукционе (100% минимального (стартового) размера разового платежа за пользование участком недр) в размере 2 520 441 рублей. Задаток и платеж за участие в аукционе, которые по условиям аукциона не возвращаются, поступили в соответствующий бюджет. При этом, лицензия на пользование участком недр местного значения Обществом, признанным победителем аукциона, не оформлена и не получена, договор об условиях пользования недрами не заключен, следовательно, Обществом не было реализовано право пользования участком недр, а уклонение от оформления необходимых для оформления права пользования участком недр документов, влечет единственную меру ответственности для Общества в виде удержания задатка, внесенного в качестве обеспечения участия в аукционе.

Обязательство по уплате разового платежа для Общества не наступило в силу положений ст. 11 Закона о недрах. Апелляционная инстанция согласилась   
с выводом суда первой инстанции, констатировав, что уплата разового платежа относится исключительно к лицензионным требованиям и условиям, несоблюдение которых влечет аннулирование лицензии либо расторжение договора, а Глава 60 ГК РФ об обязательствах из неосновательного обогащения также не подлежит применению к отношениям по недропользованию.

В постановлении Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда   
от 26.05.2015 № 11АП-3283/2015 по делу № А65-23900/2014анализировалась проблематика понуждения к заключению лицензионного соглашения в случае, когда действий по подписанию подготовленных проектов лицензии   
и лицензионного соглашения победителем аукциона не предпринималось.

Суд первой инстанции обязал общество с ограниченной ответственностью «Поволжское карьероуправление», в течение 10 дней с момента вступления решения в законную силу заключить с Министерством экологии и природных ресурсов Республики Татарстан, г. Казань, лицензионное соглашение   
об условиях недропользования с целью геологического изучения, разведки   
и добычи песка на участке недр «Ямашский» в Альметьевском муниципальном районе Республики Татарстан, подписать лицензию. В частности, суд сослался на положения п. 1 ст. 421 ГК РФ, согласно которому граждане и юридические лица свободны в заключении договора. Понуждение к заключению договора не допускается, за исключением случаев, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством   
и п. 4 ст. 445 ГК РФ, если сторона, для которой в соответствии с настоящим Кодексом или иными правовыми актами заключение договора обязательно, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд   
с требованием о понуждении заключить договор.

Министерство настаивало на понуждении ООО «Поволжское карьероуправление» подписать лицензию и лицензионное соглашение в связи   
с тем, что общество является победителем аукциона на заключение такого соглашения. Судом было установлено, что Обществом не были получены проекты лицензии и лицензионного соглашения об условиях недропользования. Суд первой инстанции обратил внимание на следующие нормы.

В случае, если победитель Аукциона в 30-дневный срок с даты получения проектов лицензии и лицензионного соглашения об условиях недропользования не представил Уполномоченному органу подписанные проекты указанных документов, Уполномоченный орган принимает решение об отмене решения   
о предоставлении права пользования участком недр местного значения.

Учитывая, что ответчиком не получены проекты вышеуказанных документов, суд обоснованно пришел к выводу об отсутствии оснований для отмены решения о предоставлении права пользования участком недр местного значения.

Арбитражный апелляционный суд посчитал, что обжалуемое решение принято судом первой инстанции обоснованно, в соответствии с требованиями норм материального и процессуального права, и основания для его отмены отсутствуют.

В одном из проанализированных решений(Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2009 по делу № А72-9036/2008) суд отметил, что неполнота и недостоверность сведений, указанных в извещении   
о проведении аукциона, является существенным нарушением, отметив, что отсутствие достоверной информации влияет на выполнимость лицензионных обязательств, прогнозирование материальных затрат, необходимых для разработки месторождения.

Обратимся к некоторым выдержкам из вышеуказанного судебного решения:

«В соответствии с позицией ВАС РФ (Определение от 21.01.2009 года   
№ 17517/08) выставленное на аукцион право не могло являться предметом аукциона на право пользования недрами, поскольку это право одновременно включало в себя предоставление недр не только для геологического изучения месторождений полезных ископаемых, но и для их добычи.

На основании вышеизложенного суд апелляционной инстанции считает, что неполнота и недостоверность сведений, указанных в извещении   
о проведении аукциона, нарушает права истца на получение достоверных сведений о предмете аукциона, что существенно влияет на выполнимость лицензионных обязательств, не позволяет прогнозировать размеры материальных затрат, необходимых для разработки месторождения;

недостоверность сведений о собственниках, земельных участков препятствует оформлению права истца на земельные участки, в результате чего нарушается его право пользования недрами;

неполучение согласия собственников на предоставление земельных участков для целей недропользования ставит в зависимость выполнение лицензионных обязательств от их волеизъявления, что непосредственно влияет на проведение работ по разработке недр и сроки их выполнения;

отсутствие в лицензии и приложениях к ней указания границ земельных участков, топопланов, геологических карт и разрезов существенно затрудняет осуществление прав истца по пользованию недрами, а наличие на лицензионном участке защитных лесов делает невозможным добычу цементного сырья.

Истец как победитель конкурса должен производить действия   
по выполнению возложенных на него получением лицензии обязательств, однако указанные нарушения существенно затрудняют их осуществление, что нарушает права и законные интересы истца».

Таким образом, суд признал, неполнота и недостоверность сведений, указанных в извещении о проведении аукциона, является существенным нарушением прав недропользователя.

По результатам анализа вышеуказанных судебных решений можно сделать вывод о наличии определенных проблем с применением судами норм законодательства, регулирующих порядок предоставления права пользования недрами и оформление лицензий на право пользования недрами.

Помимо рассмотрения порядка предоставления участков недр федерального значения заслуживает внимания и порядок предоставления участков недр местного значения.

Так, в силу п. 6 ст. 10.1 Закона о недрах основанием возникновения права пользования участками недр местного значения является решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации, принятое   
в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

В соответствии с данной нормой орган государственной власти субъекта Российской Федерации уполномочен принимать решения о:

предоставлении по результатам аукциона права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых;

предоставлении права пользования участком недр местного значения, для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим месторождение общераспространенных полезных ископаемых   
и включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии   
с государственным контрактом;

предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

предоставлении права пользования участком недр местного значения, включенным в перечень участков недр местного значения, утвержденный органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, для его геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

предоставлении права пользования участком недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи;

предоставлении без проведения конкурса или аукциона права пользования участком недр местного значения, который указан в пункте 1 части первой статьи 2.3 настоящего Закона, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, необходимых для целей выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования, осуществляемых на основании гражданско-правовых договоров на выполнение указанных работ, заключенных в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ   
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В целях подробного анализа представляется возможным рассмотреть порядок предоставления права пользования участками недр местного значения, содержащими общераспространенные полезные ископаемые и включенными   
в Перечень участков недр местного значения, на примере Санкт-Петербурга.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 29.06.2005   
№ 395-63 «О предоставлении в пользование участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории   
Санкт-Петербурга» (далее – Закон № 395-63) предоставление права пользования участками недр местного значения, содержащими общераспространенные полезные ископаемые и включенными в перечень участков недр местного значения (далее - Перечень), для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых осуществляется по результатам аукциона.

Согласно п. 2 указанной статьи решение о предоставлении права пользования участками недр местного значения, содержащими общераспространенные полезные ископаемые и включенными в Перечень, на территории Санкт-Петербурга принимается без проведения аукциона   
в следующих случаях:

для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения на участке недр местного значения, содержащем месторождение общераспространенных полезных ископаемых и включенном   
в Перечень, при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии   
с государственным контрактом:

для краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения юридическим лицом (оператором) для осуществления деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено;

для геологического изучения участка недр местного значения, включенного в Перечень, в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Согласно п. 7 ст. 2 Закона № 395-63 предоставление в пользование участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые и включенных в Перечень, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, порядок оформления, переоформления, государственной регистрации и выдачи которой устанавливается уполномоченным органом.

Установленное нормативно-правовое регулирование на уровне субъекта – города Санкт-Петербурга указанных правоотношений соответствует нормам федерального законодательства. Так, в соответствии с положениями ст. 11 Закона о недрах предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

Согласно данной норме лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах   
в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Кроме того, лицензия удостоверяет право проведения работ   
по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, размещения в пластах горных пород попутных вод и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных   
и технологических нужд при разведке и добыче углеводородного сырья, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных   
с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Органом, уполномоченным на принятие решений о предоставлении участков недр местного значения в рамках п. 6 ст. 10.1 Закона о недрах, на территории Санкт-Петербурга является Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности   
(далее – Комитет) в силу Положения о Комитете, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 09.03.2017 № 127 «О мерах   
по совершенствованию государственного управления в сферах благоустройства, природопользования и охраны окружающей среды и внесении изменений   
в некоторые постановления Правительства Санкт-Петербурга»   
(далее – Положение).

Так, в силу п. 3.46 Положения Комитет уполномочен принимать решения:

о предоставлении по результатам аукциона права пользования участком недр местного значения, содержащим общераспространенные полезные ископаемые и включенным в перечень участков недр местного значения, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых или для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых;

о предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим месторождения общераспространенных полезных ископаемых   
и включенным в перечень участков недр местного значения, для разведки   
и добычи общераспространенных полезных ископаемых открытого месторождения при установлении факта его открытия пользователем недр, проводившим работы по геологическому изучению такого участка недр в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, за исключением проведения указанных работ в соответствии   
с государственным контрактом;

о предоставлении права пользования участком недр местного значения, содержащим общераспространенные полезные ископаемые и включенным   
в перечень участков недр местного значения, для его геологического изучения   
в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых;

о предоставлении права краткосрочного (сроком до одного года) пользования участком недр местного значения, содержащим общераспространенные полезные ископаемые и включенным в перечень участков недр местного значения, для осуществления юридическим лицом (оператором) деятельности на участке недр местного значения, право пользования которым досрочно прекращено.

В целях регулирования вышеуказанного порядка предоставления участков недр местного значения Комитетом приняты административные регламенты, регулирующие порядок предоставления указанной государственной услуги,   
в соответствии с которыми по обращению заявителей Комитетом принимаются решения о предоставлении права пользования участками недр местного значения[[27]](#footnote-27).

## § 3. Требования законодательства к проектной документации, в том числе в части обеспечения экологической безопасности, и к субъектам права пользования недрами

В соответствии с положениями ст. 9 Закона о недрах пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

Вместе с тем в отношении участков недр федерального значения, участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации   
и участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф законодателем установлены ограничения по субъектному составу.

Так, пользователями недр на участках недр федерального значения,   
за исключением участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации и участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть юридические лица, созданные   
в соответствии с законодательством Российской Федерации, если Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом не установлены дополнительные ограничения допуска к участию в аукционах на право пользования такими участками недр созданных в соответствии   
с законодательством Российской Федерации юридических лиц с участием иностранных инвесторов.

На участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, пользователями недр могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем 5 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, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр также могут быть собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, которые согласно статье 19 Закона о недрах имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии со ст. 23.2 Закона о недрах разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением добычи подземных вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 100 кубических метров в сутки) осуществляется в соответствии   
с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием недрами, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти. Пользование недрами в целях, не связанных   
с добычей полезных ископаемых, осуществляется в соответствии   
с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с пользованием недрами.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010   
№ 118 утверждено Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами (далее соответственно – Положение, проектная документация).

В соответствии с п. 2 Положения подготовка проектной документации заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах.

Подготовка проектной документации осуществляется пользователем недр или организацией, привлекаемой пользователем недр для подготовки проектной документации, на основании технического задания на проектирование, разработанного и утвержденного пользователем недр, и имеющейся геологической и иной информации о недрах (п. 3 Положения).

Представляется необходимым рассмотреть структуру проектной документации. Согласно п. 12 Положения в проектную документацию включаются:

а) мероприятия по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами;

б) мероприятия по рациональному использованию и охране недр;

в) мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

г) информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации   
и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель.

Помимо мероприятий и информации, предусмотренных пунктом 12 Положения, в проектную документацию, включаются также обоснованные варианты проектных решений, перечисленные в п. 13 Положения, в зависимости от вида полезных ископаемых, разработку которых планирует осуществлять недропользователь.

При этом требования к структуре и оформлению проектной документации по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами определяются Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Так, требования к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья утверждены приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 254, требования к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений подземных вод утверждены приказом Минприроды России от 27.10.2010 № 463, требования   
к структуре и оформлению проектной документации на строительство   
и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых утверждены приказом Минприроды России от 27.10.2010 № 464, требования к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья утверждены приказом Минприроды России от 25.06.2010 № 218.

Необходимо отметить, что несоответствие проектной документации требованиям к составу и содержанию проектной документации, установленным указанным пунктом Положения является в силу п. 21 Положения основанием для отказа уполномоченным органом в согласовании проектной документации.

С учетом изложенного, недропользователем на этапе разработки проектной документации должны быть проработан перечень мероприятий, направленных на обеспечение экологической безопасности при пользовании недрами, в ином случае проектная документация не будет согласована уполномоченным органом.

# **Глава 3. Государственное стратегическое планирование в сфере экологической безопасности**

§ 1. Стратегическое планирование в сфере экологической безопасности на уровне федерального законодательства

Для понимания отношения государства к экологическим опасностям следует проанализровать главные документы, к каким, несомненно, относятся Стратегия национальной безопасности, Экологическая доктрина, проект Стратегии экологической безопасности и др.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 № 683 (далее – Стратегия), является базовым документом стратегического планирования, определяющим национальные интересы и стратегические национальные приоритеты Российской Федерации, цели, задачи и меры   
в области внутренней и внешней политики, направленные на укрепление национальной безопасности Российской Федерации и обеспечение устойчивого развития страны на долгосрочную перспективу. Экологическая безопасность, согласно Стратегии, является одним из элементов системы национальной безопасности Российской Федерации (п. 6 Стратегии). Под национальной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Согласно п. 31 Стратегии рациональное природопользование является одним из стратегических национальных приоритетов, посредством реализации которого осуществляется обеспечение национальных интересов Российской Федерации на долгосрочную перспективу, закрепленных в п. 30 Стратегии.

Стратегическими целями обеспечения экологической безопасности   
и рационального природопользования являются:

сохранение и восстановление природных систем, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для жизни человека и устойчивого развития экономики;

ликвидация экологического ущерба от хозяйственной деятельности   
в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата (п. 83 Стратегии).

На состояние экологической безопасности негативное влияние оказывают истощение запасов минерально-сырьевых, водных и биологических ресурсов,   
в том числе в результате неэффективного и "хищнического" природопользования, преобладание в экономике добывающих и ресурсоемких отраслей, большой удельный вес теневой экономики в сфере использования природных ресурсов, наличие экологически неблагополучных территорий, характеризующихся высокой степенью загрязнения и деградации природных комплексов. Проблемы в области экологии обостряются в связи с наличием значительного количества экологически опасных производств, нехваткой мощностей по очистке атмосферных выбросов, промышленных и городских сточных вод, по обработке, обезвреживанию, утилизации, размещению   
и переработке твердых отходов производства и потребления, а также в связи   
с загрязнением окружающей среды, вызванным трансграничным переносом токсичных веществ, возбудителей инфекционных заболеваний и радиоактивных веществ с территорий других государств. Усилению действия этих факторов способствует недостаточная эффективность государственного контроля за состоянием окружающей среды и соблюдением экологических нормативов хозяйствующими субъектами, а также низкий уровень экологического образования и экологической культуры населения.

Согласно п. 85 Стратегии достижение стратегических целей экологической безопасности и рационального природопользования осуществляется путем формирования и реализации долговременной государственной политики, направленной на защиту и воспроизводство природно-экологического потенциала Российской Федерации, повышение уровня экологического образования и экологической культуры граждан. Вместе с тем стоит отметить явный декларативный характер вышеизложенных норм и содержание   
в Стратегии размытых формулировок, констатирующих факт наличия экологических проблем, при этом отсутствие предложений по их разрешению.

В п. 86 Стратегии перечислены меры 86, которые могут быть приняты органами государственной власти и органами местного самоуправления   
во взаимодействии с институтами гражданского общества в целях противодействия угрозам в области экологической безопасности   
и рационального природопользования. Например, могут быть приняты меры, направленные:

на стимулирование внедрения инновационных технологий и развития экологически безопасных производств;

на развитие индустрии утилизации и вторичного использования отходов производства и потребления;

на создание удовлетворяющих современным экологическим стандартам полигонов для размещения, утилизации и переработки твердых отходов производства и потребления;

на строительство и модернизацию очистных сооружений, а также внедрение технологий по снижению объема выбросов вредных веществ и сточных вод;

на минимизацию ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке   
и добыче полезных ископаемых, и рекультивацию нарушенных земель;

на повышение требований экологических стандартов и создание системы экологических фондов и др.

Представляется, что перечисление вышеуказанных мер вне контекста конкретных механизмов их реализации, направленных на достижение стратегических целей в сфере обеспечения экологической безопасности также является скорее декларативной нормой, нежели конструктивным положением, действительно направленным на реализацию определенных задач в сфере национального стратегического планирования в данной сфере.

В 2002 году была принята Экологическая доктрина Российской Федерации (далее – Экологическая доктрина), направленная на определение целей, направлений, задач и принципов проведения в Российской Федерации единой государственной политики в области экологии на долгосрочный период[[28]](#footnote-28).

В рамках Экологической доктрины закреплена основная стратегическая цель государственной политики в области экологии -сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышения качества жизни, улучшения здоровья населения и демографической ситуации, обеспечения экологической безопасности страны. Также перечислены задачи, принципы и основные направления государственной экологической политики.

При условной декларативности норм, содержащихся в доктрине, предполагалось, что ее принятие должно было обеспечить создание   
в дальнейшем эффективной законодательной базы на ее основе. Так, основными задачами в сфере нормативного правового обеспечения и правоприменения являются создание эффективного правового механизма обеспечения сохранения природной среды и экологической безопасности, а также совершенствование правоприменительной практики в целях обеспечения адекватной ответственности за экологические правонарушения и ее неотвратимости. Однако «законодательная база для эффективного управления в этой сфере так и не сформирована»[[29]](#footnote-29).

Системность в сфере обеспечения экологической безопасности должна придать Стратегия экологической безопасности Российской Федерации   
на период до 2025 года, утвержденная указом Президента Российской Федерации   
от 19.04.2017 № 176 (далее - Стратегия экологической безопасности).

Согласно п. 1 Стратегия экологической безопасности является документом стратегического планирования в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, определяющим основные вызовы и угрозы экологической безопасности, цели, задачи и механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Необходимо отметить грамотную структуру Стратегии экологической безопасности. Так, пп. 24-25 Стратегии экологической безопасности установлены цели государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности - сохранение и восстановление природной среды, обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека и устойчивого развития экономики, ликвидация накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности   
в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата; задачи, постановка и разрешение которых служат для достижения вышеперечисленных целей. Пп. 26-27 Стратегии экологической безопасности установлены приоритетные направления, по которым должно осуществляться решение основных задач в области обеспечения экологической безопасности, закрепленных в п. 25 Стратегии экологической безопасности; основные механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности.

Разработчиками Стратегии экологической безопасности отмечено, что в ней содержится системный анализ состояния экологической безопасности Российской Федерации, тенденции ее изменения с выделением внешних   
и внутренних (потенциальных и реальных) угроз; указаны цели, приоритеты   
и задачи обеспечения экологической безопасности, способы их эффективного достижения на период планирования до 2025 г., выделены показатели   
и определены планируемые результаты.

Принятые документы стратегического планирования можно свести   
к реализации принципа устойчивого развития.

Важно отметить необходимость перехода от декларативного провозглашения концепции и принципов устойчивого развития к разработке   
и правовому закреплению государственной стратегии устойчивого развития, содержащей механизмы ее реализации, а также совершенствования экологического и другого законодательства на основе системного комплексного подхода.

В контексте реализации принципа устойчивого развития как основы экологического благосостояния заслуживает внимания высказанное   
в юридической литературе мнение об экологизации норм других отраслей права. Учеными отмечается, что «прежде всего следует преодолеть фактически установившееся в юриспруденции представление о том, что все отношения, связанные с окружающей средой, относятся к сфере только экологического права, ведь Концепция устойчивого развития, не отрывая окружающую среду   
от развития человечества, затрагивает все сферы общественной жизни человека: экономические, политические, социальные, культурные и т.д»[[30]](#footnote-30).

Высказываются предложения о необходимости разработки проекта базового Федерального закона «О государственной политике по обеспечению перехода Российской Федерации к устойчивому развитию»[[31]](#footnote-31). Представляется, однако, что данное предложение не позволит уйти от декларативного характера норм, преобладающих в сфере экологического права.

Кроме того, сама специфика принципа устойчивого развития предполагает наличие декларативных провозглашений, и закрепление на законодательном уровне механизмов реализации данного принципа вряд ли снимет вопрос   
о формальном характере таких нормативных закреплений.

Обратимся также к Концепции долгосрочного экономического развития на период до 2020 г.[[32]](#footnote-32)

Основной целью в сфере природопользования для России, говорится   
в Концепции, обладающей уникальным природным потенциалом, является реализация конкурентных преимуществ за счет сохранения качества, повышения эффективности использования природных ресурсов и сокращения негативного воздействия на окружающую среду.

В долгосрочной перспективе, сказано в Концепции, развитие минерально-сырьевой базы столкнется со следующими основными вызовами:

- многие месторождения стратегически важных полезных ископаемых вступили в стадию падающей добычи и добыча ряда полезных ископаемых не компенсируется приростом запасов;

- при значительных запасах относительно низкокачественных и сложных для обогащения руд некоторые полезные ископаемые добываются в ограниченных масштабах, а внутреннее потребление обеспечивается в основном импортом (свинец, тантал, ниобий, вольфрам, барит, хром, марганец и т.д.).

Выделяются следующие приоритетные направления развития минерально-сырьевой базы: разработка нефтегазовых месторождений юга Сибирской платформы и континентального шельфа Российской Федерации, что является основой для развития новейших промышленных технологий, а также в целом социально-экономического положения ее прибрежных регионов.

Кроме того, важное значение имеет реализация работ по интенсивному освоению и наращиванию производства угля в Кузнецком и Канско-Ачинском угольных бассейнах, а также по освоению новых угольных месторождений   
в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах, в частности Эльгинского угольного месторождения.

Достижение целевых показателей по развитию минерально-сырьевой базы требует значительного усиления мотиваций недропользователей   
к долгосрочному освоению и разведке месторождений, стимулирования создания новых перспективных коммерческих компаний по разведке   
и разработке месторождений полезных ископаемых. Кроме того, важно отметить назревшую потребность в воссоздании государственных институтов геологоразведки перспективных территорий.

По результатам проведенного анализа документов государственного стратегического планирования в сфере обеспечения экологической безопасности, можно отметить преобладание норм декларативного содержания, отсутствие указания на конкретные механизмы реализации мер, направленных на достижение стратегических целей в сфере обеспечения экологической безопасности.

## § 2. Стратегическое планирование в сфере экологической безопасности на уровне законодательства субъектов Российской Федерации

Помимо регулирования на федеральном уровне, правовое регулирование   
в сфере стратегического планирования в области экологической безопасности осуществляется и на уровне субъектов.

Представляется целесообразным изучить опыт нормативно-правового регулирования, в Республике Саха (Якутия) (далее – Республика), на территории которой выявлены и прогнозируются крупные запасы разнообразных полезных ископаемых, в том числе углеводородного сырья, алмазов, золота, серебра, олова, свинца, цинка, сурьмы, урана, ртути, вольфрама, меди, редких металлов, гипса, битума, каменного и бурого угля, пресных и минерализованных подземных вод. В Республике принят целый ряд нормативных актов, направленных на стратегическое планирование в сфере экологической безопасности.

Так, постановлением Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики   
от 20.12.2016 ГС № 982-V принята Экологическая доктрина Республики (далее – Доктрина).

В Доктрине отмечено, что «на территории Республики проводится интенсивное освоение месторождений полезных ископаемых, которое связано   
с определенным локальным негативным техногенным воздействием на ее природную среду … Существуют объекты недропользования, оставленные без рекультивации (отвалы вскрышных пород, хвостохранилища, отработанные карьеры, открытые участки с отвалами ураносодержащей руды), а также территории, использованные в военных целях. Территории разведки, добычи урановых и других радиоактивных веществ до сих пор не восстановлены и не рекультивированы[[33]](#footnote-33)».

Целью Доктрины является обеспечение на территории республики экологической безопасности как основы устойчивого социально-экономического развития Республики. В целом в Доктрине содержаться нормы, схожие с нормами, установленными в Экологической доктрине, принятой на федеральном уровне. Вместе с тем, конкретизируются некоторые положения, появляются более структурные положения. Так, закреплены основными способы предотвращения   
и снижения уровня негативного воздействия на окружающую среду (например, включение оценки воздействия на окружающую среду в состав проектной документации планируемого объекта природопользования; получение электрической энергии с использованием нетрадиционных и возобновляемых источников энергии; технологическое перевооружение с использованием наилучших доступных технологий, а также недопустимость применения устаревших технологий и ускоренный вывод их из эксплуатации).

В Доктрине также ставится задача совершенствования системы государственного управления в области охраны окружающей среды в целях формирования эффективной системы управления в указанной области   
и обеспечения экологической безопасности, включая повышение эффективности государственного экологического надзора, осуществляемого на основе оценки первоначального, существующего и последующего состояния окружающей среды и возникновения экологических рисков во времени. Кроме того, перечислены способы достижения вышеуказанной задачи:

четкое разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления в области охраны окружающей среды;

разработка и принятие законов и иных нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), направленных на решение экологических   
и природоохранных проблем, которые не урегулированы федеральным законодательством или законодательством Республики Саха (Якутия);

разработка инвестиционных программ обращения с твердыми коммунальными и промышленными отходами на основе применения эффективных технологий, направленных на уменьшение объемов образующихся отходов, снижение уровня их опасности, повышение степени их переработки и повторного использования переработанных продуктов;

разработка программы первоочередной ликвидации накопленных отходов на территориях отдельных муниципальных образований на основе механизма экономического стимулирования хозяйствующих субъектов и целевого финансирования из федерального бюджета и государственного бюджета Республики Саха (Якутия);

развитие института экологической экспертизы для наиболее экологически значимых или опасных объектов, для проектов генеральных схем и планов развития территорий;

развитие общественной экологической экспертизы;

создание единого государственного фонда экологической информации, включающего сведения в области природопользования, охраны окружающей среды и климатологии;

осуществление инвентаризации, составление и ведение реестров источников экологической опасности, экологически опасных производств, сооружений, мест захоронения опасных отходов и нарушенных природных территорий;

создание высокотехнологичных интегрированных систем экологического мониторинга потенциально опасных объектов, позволяющего своевременно принимать оптимальные управленческие решения о надежном обеспечении   
их экологической безопасности.

Одной из особенностей Доктрины является закрепление в ней положений, предполагающих участие хозяйствующих субъектов в деятельности по охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности в ходе промышленного освоения ими территорий на основе наилучших доступных технологий, широкого участия местных трудовых ресурсов в производстве, которое признается в качестве одного из направлений установления баланса освоения природных ресурсов и сохранения уникальной природной среды республики.

Для этого необходимы:

заключение соглашений между хозяйствующими субъектами, Правительством Республики Саха (Якутия) и соответствующими муниципальными образованиями об участии в социально-экономическом развитии территорий, связанных с социальной и экологической ответственностью хозяйствующих субъектов;

реализация хозяйствующими субъектами комплексных программ природоохранных мероприятий, согласованных с органами охраны природы Республики Саха (Якутия);

постоянное информирование населения, в том числе представление ежегодного отчета, хозяйствующими субъектами о состоянии окружающей среды в зоне их деятельности;

участие хозяйствующих субъектов в реализации республиканских   
и муниципальных программ в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

С учетом изложенного представляется, что на региональном уровне законодатель (по крайней мере на примере рассматриваемого субъекта) постепенно отходит от декларативного закрепления положений, касающихся обеспечения экологической безопасности, закрепляя конкретные нормы-положения, направленные на дальнейшее разрешение экологических проблем   
в регионе.

Данный вывод подтверждается и принятием Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики постановления от 28.02.2017 ГС N 1024-V «О мерах   
по реализации Экологической доктрины Республики Саха (Якутия)», где закреплены конкретные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере экологической безопасности[[34]](#footnote-34).

В Республике еще в 2002 году принята Концепция экологической безопасности[[35]](#footnote-35), содержащая в целом схожие положения, закрепленные   
в федеральном Концепцией, с некоторыми уточнениями применительно   
к региону. Так, отмечено, что в преддверии экстенсивного освоения природных ресурсов Севера и Арктики Российской Федерации необходимо предпринять кардинальные меры по обеспечению устойчивого развития стратегического для судеб мира региона. Вместе с тем, к ближайшей перспективе вряд ли возможно одновременно обеспечить во всех регионах российской Арктики и Севера сохранение и улучшение качества окружающей среды, радикальную рационализацию использования природных ресурсов. Республика Саха (Якутия) по социально-экономическому и культурному развитию, по комплексу природно-климатических условий и государственному регулированию охраны окружающей среды и природопользования является одним из ведущих регионов Арктики и Севера Российской Федерации и вполне готова перейти   
к устойчивому развитию.

В этой связи заслуживает внимания обращение Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации, где отмечено, что «учитывая, что   
к Арктической зоне Российской Федерации относится значительная часть стратегически важной территории, а также крайнюю уязвимость   
и восприимчивость арктических территорий и акваторий к любым антропогенным воздействиям, долговременность процессов восстановления арктических экосистем, вопросы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на этих территориях требуют особого внимания   
на государственном уровне»[[36]](#footnote-36).

Концепция экологической безопасности принята также в Ханты-Мансийском автономном округе (далее соответственно – Концепция, ХМАО)[[37]](#footnote-37). Согласно Концепции в ХМАО заключены соглашения о сотрудничестве Правительства автономного округа со всеми крупными нефтегазодобывающими компаниями, согласно которым предприятиями взяты повышенные обязательства по разработке и реализации долгосрочных природоохранных программ и мероприятий.

Кроме того, внедрена и эффективно используется система непрерывных наблюдений за воздействием на состояние окружающей среды в границах лицензионных участков - локальный экологический мониторинг (постановление Правительства автономного округа от 23 декабря 2011 года № 485-п «О системе наблюдения за состоянием окружающей среды в границах лицензионных участков на право пользования недрами с целью добычи нефти и газа   
на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства   
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»).

В ХМАО внедрен механизм оценки качества рекультивационных работ   
с применением регионального норматива остаточного содержания нефтепродуктов в почвах (постановление Правительства автономного округа   
от 10.12.2004 года № 466-п «Об утверждении регионального норматива «Допустимое остаточное содержание нефти и нефтепродуктов в почвах после проведения рекультивационных и иных восстановительных работ на территории   
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»).

Введены налоговые льготы в целях стимулирования предприятий автономного округа к реализации мер, направленных на оздоровление окружающей среды, внедрению экологически безопасных и малоотходных технологий (организациям в отношении имущества, относящегося к объектам основных фондов природоохранного назначения, исчисленная сумма налога на имущество уменьшается на 50 %).

Согласно Концепции результатом эффективности взаимодействия   
с природопользователями, а также принятия мер в сфере предупреждения, выявления и пресечения нарушений в области охраны окружающей среды является снижение негативного воздействия, стабилизация состояния окружающей среды и улучшение основных показателей, характеризующих экологическую обстановку в автономном округе.

В Концепции, как и в рассмотренной выше Концепции экологической безопасности Республики Саха (Якутия) перечислены цели и задачи Концепции. Одной из особенностей Концепции является выделение региональных особенностей и угроз экологической безопасности.

Отмечено, что принятие Концепции как одного из документов стратегического планирования автономного округа и реализация ее положений позволят достичь улучшения целевых показателей состояния окружающей среды, значения которых также нашли отражение в Концепции. Также примечательно, что Приложением № 2 к распоряжению, утверждающему Концепцию, утвержден План мероприятий по реализации Концепции, содержащий конкретные мероприятия по ее реализации, например, разработку региональных нормативов качества компонентов окружающей среды; реализацию нефтяными компаниями долгосрочных природоохранных программ и программ по утилизации и рациональному использованию попутного нефтяного газа; охрану, защиту и воспроизводство лесов как накопителей   
и поглотителей парниковых газов и др., а также, что немаловажно, закрепляющий определенные сроки реализации данных мероприятий.

Представляется, что опыт нормативно-правового регулирования в двух вышерассмотренных субъектах Российской Федерации необходимо перенимать всем без исключения субъектам Российской Федерации в целях регламентации правоотношений в сфере обеспечения экологической безопасности.

# **Заключение**

По результатам проведенного исследования сформулированы следующие выводы:

- обеспечение экологической безопасности при ведении работ по разведке   
и разработке месторождений полезных ископаемых невозможно рассматривать   
в отрыве от принципа рационального использования природных ресурсов   
и общих требований в области охраны окружающей среды, составляющих основу экологического законодательства. При этом, необходимо учитывать специфику предмета регулирования и повышенную степень опасности данного направления недропользования, что обуславливает особые цели и задачи при осуществлении нормативно-правового регулирования данной сферы правоотношений;

- определение «экологическая безопасность», закрепленное   
на законодательном уровне, нуждается в уточнении, ввиду отмечаемой   
в доктрине неясности и декларативности формулировки, обуславливающей отсутствие единообразного подхода к толкованию указанного понятия;

- представляется необходимым закрепление легального определения «обеспечение экологической безопасности» в целях устранения дифференцированного подхода к его толкованию;

- отмечена необходимость проработки вопроса о возможности закрепления   
на законодательном уровне, например в Законе Российской Федерации   
от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», определения «экологически опасная деятельность»;

- особенности деятельности по охране окружающей среды при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых в целях обеспечения экологической безопасности проявляются в особенностях природного объекта, подлежащего охране; особом порядке предоставления участков недр в пользование; требованиях законодательства, предъявляемых   
к содержанию проектной документации на право пользования недрами   
и субъектам права пользования недрами;

- непосредственным объектом охраны при ведении работ по разведке   
и разработке месторождений полезных ископаемых является участок недр;

- в правоприменительной практике существуют проблемы в применении судами норм законодательства, регулирующих порядок предоставления права пользования недрами и оформление лицензий на право пользования недрами;

- преобладание в документах государственного планирования на уровне федерального законодательства декларативных норм, отсутствие в них указания на конкретные механизмы реализации мер, направленные на достижение стратегических целей в сфере обеспечения экологической безопасности;

- отмечена тенденция постепенного перехода от декларативного закрепления положений, касающихся обеспечения экологической безопасности, к отражению конкретных норм, направленных на дальнейшее разрешение экологических проблем в сфере обеспечения экологической безопасности   
в документах стратегического планирования на уровне регионального законодательства;

- отмечено наличие положительных результатов в правовом регулировании вопросов утилизации попутного нефтяного газа со стороны государства, его направленность на стимулирование недропользователей   
к сокращению выбросов в атмосферу продуктов сжигания попутного газа в целях обеспечения экологической безопасности в процессе добычи полезных ископаемых.

В ходе исследования изучен и произведен анализ требований законодательства в области обеспечения экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, в частности рассмотрены проблемы, связанные с понятийным аппаратом в сфере обеспечения экологической безопасности; исследованы механизмы   
и действующий порядок предоставления недр в пользование, произведен анализ правоприменительной практики, связанной с проведением конкурсных процедур по предоставлению права пользования недрами; проанализированы требования законодательства к проектной документации на право пользования недрами   
и субъектам права пользования недрами; изучен государственный подход   
к правовому регулированию в сфере обеспечения экологической безопасности как на уровне федерального, так и регионального законодательства.

В заключение хотелось бы вновь подчеркнуть значимость указанной сферы правоотношений, требующей особого подхода и внимания со стороны государства, в том числе в части создания структурированной нормативно-правовой базы в сфере обеспечения экологической безопасности при ведении работ по разведке и разработке месторождений полезных ископаемых, а также подчеркнуть необходимость взаимодействия в данной сфере правоотношений государства с недропользователями в целях недопущения негативного воздействия на окружающую природную среду, оказываемого в процессе хозяйственной деятельности и снижения уровня антропогенного воздействия   
на окружающую среду.

# **Список использованной литературы**

1. Нормативно-правовые акты и иные официальные документы

1.1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 2009. – 21 янв. – (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках   
к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ от 05 фев.2014 № 2-ФКЗ, от 21 июл.2014 № 11-ФКЗ). – СПС «КонсультантПлюс».

1.2. Об отходах производства и потребления [Электронный ресурс] : федер. закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 26. – Ст. 3009. – (ред. от 25.11.2013, ред. от 28.12.2016). – СПС «КонсультантПлюс».

1.3. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс] : федер. закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 2. – Ст. 133. – (ред. от 31.12.2017). – СПС «КонсультантПлюс».

1.4. О недрах [Электронный ресурс] : закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 10. – Ст. 823. – (ред.   
от 30.09.2017). – СПС «КонсультантПлюс».

1.5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015   
№ 683 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1. – Ст. 212. – СПС «КонсультантПлюс».

1.6. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17. – Ст. 2546. – СПС «КонсультантПлюс».

1.7. О механизмах ликвидации экологического ущерба, связанного   
с прошлой экономической деятельностью [Электронный ресурс] : Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 06.02.2013   
№ 17-СФ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 6. – ст. 481. – СПС «КонсультантПлюс».

1.8. Об Экологической доктрине Российской Федерации [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 31.08.2002 № 1225-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 36. – Ст. 3510. – СПС «КонсультантПлюс».

1.9. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. –   
№ 47. – ст. 5489. – СПС «КонсультантПлюс».

1.10. Об утверждении Положения о подготовке, согласовании   
и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных   
с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 10. – ст. 1100. – (ред. от 10.12.2016). – СПС «КонсультантПлюс».

1.11. Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья [Электронный ресурс] : Приказ Минприроды России от 08.07.2010 № 254 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2010. – № 41. - (ред. от 09.04.2012). – СПС «КонсультантПлюс».

1.12. Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений подземных вод [Электронный ресурс] : Приказ Минприроды России от 27.10.2010 № 463 // Российская газета. – 2010. – № 271. - (ред. от 15.07.2011). – СПС «КонсультантПлюс».

1.13. Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на строительство и эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых [Электронный ресурс] : Приказ Минприроды России от 27.10.2010 № 464 // Российская газета. – 2010. – № 271. – СПС «КонсультантПлюс».

1.14. Об утверждении требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья [Электронный ресурс] : Приказ Минприроды России   
от 25.06.2010 № 218 // // Российская газета. – 2010. – № 183. – СПС «КонсультантПлюс».

1.15. Постановление Конституционного Суда РФ N 5-П [Электронный ресурс] : Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 N 5-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 11. – Ст. 1164. – СПС «КонсультантПлюс».

1.16. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 8672/08 [Электронный ресурс] : Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 09.12.2008 № 8672/08. – СПС «Консультант Плюс»; Определение Верховного Суда Российской Федерации № 78-Впр10-33 [Электронный ресурс] : Определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.11.2010 № 78-Впр10-33. – СПС «КонсультантПлюс».

1.17. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 14561/08 [Электронный ресурс] : Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.03.2009 № 14561/08. – СПС «КонсультантПлюс».

1.18. О предоставлении в пользование участков недр местного значения, содержащих общераспространенные полезные ископаемые, на территории   
Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] : Закон Санкт-Петербурга от 29.06.2005 № 395-63 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. -2005 - № 29. - (ред. от 13.03.2013). - СПС «КонсультантПлюс».

1.19. О мерах по совершенствованию государственного управления   
в сферах благоустройства, природопользования и охраны окружающей среды   
и внесении изменений в некоторые постановления Правительства   
Санкт-Петербурга [Электронный ресурс] : Постановление Правительства   
Санкт-Петербурга от 09.03.2017 № 127 // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru> - 10.03.2017. - (ред. от 28.02.2018). - СПС «КонсультантПлюс».

1.20. Об Экологической доктрине Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 20.12.2016 ГС № 982-V // Якутские ведомости. - 2017. - № 3. - СПС «КонсультантПлюс».

1.21. О мерах по реализации Экологической доктрины Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 28.02.2017 ГС № 1024-V // Якутские ведомости. - 2017. -   
№ 10. - СПС «КонсультантПлюс».

1.22. О Концепции экологической безопасности Республики Саха (Якутия) (вместе с «Концепцией экологической безопасности Республики Саха (Якутия)») [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РС(Я)   
от 26.12.2002 № 651 // Документ опубликован не был. - СПС «КонсультантПлюс».

1.23. О концепции экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на период до 2030 года [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 10 апреля 2007 г. № 110-рп // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. -2007 - № 4. - ст. 595. - СПС «КонсультантПлюс».

1.24. Об обращении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 21.02.2018 ГС № 1272-V // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс».

2. Материалы судебной практики

2.1. Определение Верховного Суда РФ по делу № 301-КГ14-1670 [Электронный ресурс] : Определение Верховного Суда РФ от 04.02.2015 по делу № 301-КГ14-1670, А79-4567/2013. – СПС «КонсультантПлюс».

2.2. Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу   
№ 303-КГ14-2128 [Электронный ресурс] : Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18.11.2014 № 303-КГ14-2128. – СПС «КонсультантПлюс».

2.3. Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу   
№ 306-КГ14-8481 [Электронный ресурс] : Определение Верховного Суда Российской Федерации от 10.06.2015 по делу № 306-КГ14-8481. – СПС «Консультант Плюс».

2.4. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда   
по делу № А56-56616/2014 [Электронный ресурс] : Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19.05.2015 по делу   
№ А56-56616/2014. – СПС «КонсультантПлюс».

2.5. Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда   
по делу № А78-312/2014 [Электронный ресурс] : Постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 24.06.2014 по делу № А78-312/2014. – СПС «КонсультантПлюс».

2.6. Решение Арбитражного суда Республики Бурятия по делу   
№ А10-1526/2014 [Электронный ресурс] : Решение Арбитражного суда Республики Бурятия от 06.06.2014 по делу № А10-1526/2014. – СПС «КонсультантПлюс».

2.7. Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда   
по делу № А21-6447/2015 [Электронный ресурс] : Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.05.2016 № 13АП-7338/2016 по делу   
№ А21-6447/2015. – СПС «КонсультантПлюс».

2.8. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда   
по делу № А65-23900/2014 [Электронный ресурс] : Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 26.05.2015   
№ 11АП-3283/2015 по делу № А65-23900/2014. – СПС «КонсультантПлюс».

2.9. Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда   
по делу № А72-9036/2008 [Электронный ресурс] : Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.05.2009 по делу   
№ А72-9036/2008. – СПС «КонсультантПлюс».

3. Специальная литература

3.1. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды   
и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016.   
№ 6. С. 61 – 81.

3.2. Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106 – 119.

3.3. Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. № 9.

3.4. Буравчук. Н.И., Ельцов И.Н. Аналитический обзор [Электронный ресурс]: Утилизация отходов – проблемы, пути решения // ФГБНУ «НИИ РИНКЦ». Режим доступа: <https://www.extech.ru/files/anr_2015/anr_5.pdf>

3.5. Боголюбов С.А. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. № 2.

3.6. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 1.

3.7. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Обеспечение экологической безопасности России: конституционно-правовые основы // Материалы эколого-правовой секции V Международной научно-практической конференции "Кутафинские чтения": Сб. докладов / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014.

3.8. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017.

3.9. Ладейщиков А.А. Основы правового регулирования утилизации опасных отходов в Европейском Союзе / А.А. Ладейщиков // Государство   
и право. 2015. № 3. С. 102-105.

3.10. Ладейщиков А.А., Ушаков С.А. Правовые аспекты функционирования предприятий по переработке и утилизации опасных отходов в Англии и Уэльсе / А.А. Ладейщиков, С.А. Ушаков // Евразийский юридический журнал. 2014. № 6. С. 129-131.

3.11. Крассов, О.И. Экологическое право: учебник / О.И. Крассов – 4-е из., пересмотр. – М. : Норма ; Инфра-М, 2016. – 527 с.

3.12. Кульнев В.Н. Правовые проблемы при захоронении отходов и сбросе сточных вод / В.Н. Кульнев // Горное законодательство: Сборник статей –   
М.: изд-во «Композитор». – 2005. – С. 237-247.

3.13. Москалева О.В. Нефть, Газ и Право : журнал правовой   
и аналитической информации в области недропользования и энергетики. № 4. – М. : ООО «ПравоТЭК» , 2015.

3.14. Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. Специальный выпуск. 2005. № 1.

3.15. Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. № 5. С. 12 – 18.

3.16. Умеров Р.З. Механизмы экономического совершенствования управления промышленными отходами в регионе: Автореф.дисс. на соиск. канд. эконом. наук. / Р.З. Умеров. – М., 2000. 49 с.

3.17. Химикус Е.И. Правовые меры охраны окружающей среды от отходов производства и потребления Е.И. Химикус // Современное право: международный научно-практический журнал. № 12. 2016. С. 65-68.

4. Интернет-ресурсы

4.1. Год экологии 2017 в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://ecoyear.ru>.

4.2. URL : <http://06.rpn.gov.ru/newsto/uroven-utilizacii-poputnogo-neftyanogo-gaza-vyros-po-krupneyshim-neftyanym-kompaniyam-na-12-0>

1. Год экологии 2017 в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Режим доступа : <http://ecoyear.ru>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс] : указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2017. – № 17. – Ст. 2546. – СПС «Консультант Плюс». [↑](#footnote-ref-2)
3. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017, - с. 2. [↑](#footnote-ref-3)
4. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Обеспечение экологической безопасности России: конституционно-правовые основы // Материалы эколого-правовой секции V Международной научно-практической конференции "Кутафинские чтения": Сб. докладов / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский. М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2014. С. 50 - 54. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.напр. Боголюбов С.А. и др. Национальная безопасность Российской Федерации: проблемы укрепления государственно-правовых основ // Журнал российского права. 2005. N 2; Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106 - 119; Бринчук М.М. Обеспечение экологической безопасности как правовая категория // Государство и право. 2008. N 9. С. 30 – 42. [↑](#footnote-ref-5)
6. Петрова Т.В. Техническое регулирование как часть системы правового регулирования отношений   
   в сфере охраны окружающей среды // Экологическое право. Специальный выпуск. 2005. № 1. С. 79. [↑](#footnote-ref-6)
7. Русин С.Н. Концептуальные проблемы экологической безопасности и государственная экологическая политика (правовой аспект) // Экологическое право. 2010. N 5. С. 12 – 18. [↑](#footnote-ref-7)
8. Бринчук М.М. Роль государства в обеспечении экологической безопасности // Экологическая безопасность, проблемы, поиск, решения. М., 2001. С. 106 – 119. [↑](#footnote-ref-8)
9. Крассов О.И. Экологическое право. М., 2004. С. 524 – 525. [↑](#footnote-ref-9)
10. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 1. [↑](#footnote-ref-10)
11. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6. С. 61 – 81. – СПС «Консультант». [↑](#footnote-ref-11)
12. Там же. [↑](#footnote-ref-12)
13. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6. С. 61 – 81. – СПС «Консультант». [↑](#footnote-ref-13)
14. Маркшейдерская документация является результатом выполненных измерений (съемок),   
    их обработки и интерпретации, по содержанию подразделяется на первичную (полевую), вычислительную   
    и графическую. [↑](#footnote-ref-14)
15. Буравчук. Н.И., Ельцов И.Н. Аналитический обзор [Электронный ресурс]: Утилизация отходов – проблемы, пути решения // ФГБНУ «НИИ РИНКЦ». - Режим доступа : <https://www.extech.ru/files/anr_2015/anr_5.pdf>. [↑](#footnote-ref-15)
16. Буравчук. Н.И., Ельцов И.Н. Аналитический обзор [Электронный ресурс]: Утилизация отходов – проблемы, пути решения // ФГБНУ «НИИ РИНКЦ». - Режим доступа : <https://www.extech.ru/files/anr_2015/anr_5.pdf>. [↑](#footnote-ref-16)
17. Химикус Е.И. Правовые меры охраны окружающей среды от отходов производства и потребления // Современное право: международный научно-практический журнал. № 12. 2016. С. 66. [↑](#footnote-ref-17)
18. Умеров Р.З. Механизмы экономического совершенствования управления промышленными отходами   
    в регионе: автореф. дисс. … канд. эконом. наук. / Р.З. Умеров. – М., 2000. [↑](#footnote-ref-18)
19. Ладейщиков А.А. Основы правового регулирования утилизации опасных отходов в Европейском Союзе // Государство и право. 2015. № 3. С. 104. [↑](#footnote-ref-19)
20. Подробнее см.: Кульнев В.Н. Правовые проблемы при захоронении отходов и сбросе сточных вод // Горное законодательство: Сборник статей – М.: изд-во «Композитор». – 2005. – С. 237-247. [↑](#footnote-ref-20)
21. Доклад Руководителя Росприроднадзора В.В. Кириллова на Региональной конференции по странам Европы и Центральной Азии "Опыт Правительства Российской Федерации и нефтяных компаний   
    по эффективному использованию попутного нефтяного газа" «Полезное использование попутного нефтяного газа в Российской Федерации: текущая ситуация и перспективы». [↑](#footnote-ref-21)
22. Москалева О.В. Нефть, Газ и Право : журнал правовой и аналитической информации в области недропользования и энергетики. № 4. – М. : ООО «ПравоТЭК» , 2015. – с. 44. [↑](#footnote-ref-22)
23. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://06.rpn.gov.ru/newsto/uroven-utilizacii-poputnogo-neftyanogo-gaza-vyros-po-krupneyshim-neftyanym-kompaniyam-na-12-0>. [↑](#footnote-ref-23)
24. Там же. [↑](#footnote-ref-24)
25. Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 10 апреля 2007 г.   
    № 110-рп «О концепции экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на период до 2030 года». [↑](#footnote-ref-25)
26. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами // Lex russica. 2016. № 6. С. 61 – 81. – СПС «Консультант». [↑](#footnote-ref-26)
27. См.напр., Административный регламент Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по предоставлению государственной услуги по принятию решений о предоставлении права пользования участками недр, содержащими общераспространенные полезные ископаемые, на территории Санкт-Петербурга (без проведения аукциона), а также осуществлению оформления, государственной регистрации, выдачи, продления, пересмотра условий, переоформления, приостановления и прекращения действия лицензий на право пользования указанными участками недр, утв. распоряжением Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 16.06.2015 № 169-р; Административный регламент Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности по предоставлению государственной услуги по принятию решений о предоставлении права пользования участками недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод, для добычи подземных вод или для геологического изучения в целях поисков и оценки подземных вод и их добычи, а также по осуществлению оформления, государственной регистрации, выдачи, продления, пересмотра условий, переоформления, приостановления и прекращения действия лицензий на право пользования участками недр местного значения, содержащими подземные воды, на территории Санкт-Петербурга, утв. распоряжением Комитета по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Правительства Санкт-Петербурга от 04.08.2016 № 192-р. [↑](#footnote-ref-27)
28. абз. 1 Общих положений Экологической доктрины Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2002 № 1225-р. [↑](#footnote-ref-28)
29. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. – СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-29)
30. Жаворонкова Н.Г., Шпаковский Ю.Г. Правовое обеспечение экологической безопасности в условиях экономической интеграции Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2017. – СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-30)
31. Стратегия и проблемы устойчивого развития России в XXI веке / Под ред. А.Г. Гранберга, В.И. Данилова-Данильяна, М.М. Циканова, Е.С. Шопхоева. М.: Экоэкономика, 2002. С. 394. [↑](#footnote-ref-31)
32. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47. – ст. 5489. – СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-32)
33. Об Экологической доктрине Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 20.12.2016 ГС № 982-V // Якутские ведомости. -2017. - № 3. - СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-33)
34. О мерах по реализации Экологической доктрины Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) РС(Я) от 28.02.2017 ГС № 1024-V // Якутские ведомости. - 2017. - № 10. - СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-34)
35. О Концепции экологической безопасности Республики Саха (Якутия) (вместе с «Концепцией экологической безопасности Республики Саха (Якутия)») [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РС(Я) от 26.12.2002 № 651 // Документ опубликован не был. - СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-35)
36. Об обращении Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) к Правительству Российской Федерации о необходимости разработки и одобрения Экологической доктрины Арктической зоны Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 21.02.2018 ГС № 1272-V // Документ опубликован не был. – СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-36)
37. О концепции экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на период до 2030 года [Электронный ресурс] : Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 10 апреля 2007 г. № 110-рп // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. -2007 - № 4. - ст. 595. - СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-37)