

Санкт-Петербургский государственный университет

**ПИЛИПЕНКО Анастасия Олеговна**

**Выпускная квалификационная работа**

**«Правовые особенности разработки месторождений полезных ископаемых в Арктической зоне на примере Воркуты»**

Уровень образования: магистратура

Направление 40.04.01 «Юриспруденция»

Основная образовательная программа ВМ.5648

«Правовое регулирование природопользования»

Научный руководитель:  
доцент кафедры нотариата,  
к.ю.н.,  
Жаркова Ольга  
Александровна

Рецензент:  
Заместитель генерального  
директора по юридическим  
вопросам  
ООО «Угольная компания  
Бурятии»  
Воробьев Алексей  
Николаевич

Санкт-Петербург  
2021

## Содержание

Содержание .....	2
Введение .....	3
Глава 1. Правовые вопросы оформления доступа к недрам в целях разведки и добычи полезных ископаемых .....	8
1.1. Механизмы регулирования недропользования и основания возникновения права пользования участками недр .....	8
1.2. Лицензирование деятельности как основной механизм доступа к недрам .....	9
1.3. Оформление прав на земельные участки в целях геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых .....	13
Глава 2. Особенности недропользования в Арктической зоне Российской Федерации на примере Воркуты .....	18
2.1. Характеристика территории городского округа Воркута как арктического геолого-промышленного района .....	18
2.2. Особенности правового регулирования хозяйственной деятельности на сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации .....	21
Глава 3. Экологические аспекты разработки месторождений на примере Воркутинского углепромышленного района .....	26
3.1. Основные экологические проблемы разработки угольных месторождений .....	26
3.2. Требования по охране окружающей среды при добыче угля .....	28
Заключение .....	32
Список использованных источников .....	35

## Введение

Развитие Арктической зоны Российской Федерации как стратегического региона, активное вовлечение ее природных запасов в экономику в целях ускорения экономического роста при сохранении рационального использования ресурсов определены как важные стратегические направления государственной политики.

Вместе с тем территории, входящие в Арктическую зону Российской Федерации (далее – Арктическая зона), характеризуются богатством полезных ископаемых, их активным освоением, которое обеспечивает не только пополнение бюджета государства, но и создает базу для стабилизации и повышения уровня жизни населения в регионах добычи, развития социально-производственной инфраструктуры.

**Актуальность** исследования обусловлена активной хозяйственной деятельностью по разведке и добыче полезных ископаемых в Российской Федерации, в том числе в ее Арктической зоне ввиду ее высокого ресурсного потенциала, с другой стороны, отсутствием специального регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации, тогда как ее развитие становится одним из существенных направлений государственной политики.

Различные аспекты недропользования исследованы Боголюбовым С. А., Маниным Я.В., Жарковой О.А., Игнатъевой И.А., Тепловым О.М. К вопросам предоставления земельных участков в целях недропользования обращались в своих работах Жаркова О.А., Игнатъева И.А., Ламерт Д.А., Салиева Р.Н.

Наиболее широко вопросы регулирования недропользования в Арктике, в том числе в Арктической зоне Российской Федерации, освещены в диссертации Муштаковой Е.С. Автором исследованы теоретико-правовые основы и регулирование недропользования в Арктике в международном и

национальном праве приарктических государств, в том числе Российской Федерации.

В целях анализа отдельных аспектов лицензирования изучены работы Жарковой О.А., Игнатъевой И.А. и Теплова О.М. Так, Тепловым О.М. дана общая характеристика института лицензирования пользования недрами, описаны правовые основания предоставления прав пользования недрами, раскрыты вопросы природы и содержания лицензии и лицензионного соглашения.

Среди работ Жарковой О.А.<sup>1</sup> и Игнатъевой И.А., актуальных для настоящего исследования также есть те, в которых рассмотрены проблемы использования земельных участков в целях недропользования, оформления прав на них. Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и добычи полезных ископаемых рассмотрены Ламертом Д.А.<sup>2</sup> в одноименной статье.

Необходимую и важную часть исследования составляют **нормативно-правовые источники**, среди которых закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ; Федеральный закон от 30.12.1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

Кроме того, в целях изучения вопросов лицензирования, выявления его функции в регулировании пользования недрами, а также исследования природы лицензии нами проведен анализ **судебной практики**.

---

<sup>1</sup> Жаркова, О.А. Проблемы оформления прав на земельные участки недропользователями. Вестник СПбГУ. 2014. № 3. С. 109-119.

<sup>2</sup> Ламерт, Д.А. Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и добычи полезных ископаемых. Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. № 2015. – С. 46-57.

В рамках настоящей работы проведено исследование вопросов, касающихся правовых особенностей разработки месторождений полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации.

**Объектом** исследования являются правовые отношения, возникающие в связи с предоставлением права пользования участками недр в целях геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации, а также предоставлением и использованием земельных участков в целях недропользования; а равно связанные с охраной окружающей среды при разработке месторождений полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации.

Находим целесообразным обозначить, что Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» содержит, но не определяет понятие разработки месторождений полезных ископаемых<sup>3</sup>. Вместе с тем разработка месторождений полезных ископаемых не отнесена законодателем к виду пользования недрами<sup>4</sup>.

Исходя из грамматического толкования абз. 1 ст. 23.2 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» можно прийти к выводу, что разработка месторождений полезных ископаемых объединяет те виды пользования недрами, которые связаны с добычей полезных ископаемых. Согласно формулировке норм ст.ст. 24, 36 указанного закона разработка месторождений не включает в себя их разведку.

Вместе с тем Правила разработки месторождений углеводородного сырья<sup>5</sup> описывают различные этапы разработки месторождений, в том числе промышленную разработку (как самостоятельный этап), которым предшествует разведка месторождения после постановки запасов

---

<sup>3</sup> О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 года № 2395-1 // Российская газета. 1995. № 52. (ред. от 08.12.2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» – Ст.ст. 10, 11, 20, 22, 23, 23.2, 30, 36.

<sup>4</sup> См. там же – Ст. 6.

<sup>5</sup> Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья : приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 (ред. от 07.08.2020). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

углеводородного сырья данного месторождения на государственный баланс запасов полезных ископаемых. В соответствии с п. 2.3 данных правил при подготовке месторождения к промышленной разработке составляется в числе прочих проект на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых.

В настоящей работе автор исходит из более общего понимания разработки месторождений полезных ископаемых как о комплексе организационных, исследовательских и производственных процессов, направленных на добычу полезных ископаемых, который в контексте ст. 6 Закона РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» включает в себя геологическое изучение недр, разведку и добычу полезных ископаемых.

**Предмет** исследования составили нормы природоресурсного и природоохранного законодательства и положения ведомственных нормативных актов, регулирующие правовые отношения в связи использованием ресурсов недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации; данные правоприменительной практики; научные работы, сосредоточенные на вопросах предоставления права пользования участками недр и земельными участками над ними, экологическим аспектам добычи угля, а также данные официальной статистики.

В Главах 2 и 3 настоящей работы приведенные данные проанализированы на примере месторождений полезных ископаемых, расположенных на территории городского округа Воркута, который отнесен к сухопутным территориям арктической зоны Российской Федерации<sup>6</sup> и геостратегическим территориям Российской Федерации<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ // Российская газета. 2020. № 155. (в первонач. ред.). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>7</sup> Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

**Методологическую основу** исследования составляют общеправовой диалектический метод познания, формально-логический, а также формально-юридический методы.

**Цель** научно-исследовательской работы – определить особенности правового регулирования разработки месторождений полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации, а также предпосылки для формирования специального законодательства в указанной сфере.

В связи с этим поставлены следующие **задачи**:

- 1) Проанализировать механизм предоставления и основания возникновения права пользования участками недр в целях геологического их изучения, разведки и добычи полезных ископаемых на сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации;
- 2) Проанализировать отдельные аспекты лицензирования, выявить его функцию в регулировании пользования недрами;
- 3) Определить порядок предоставления земельных участков в целях недропользования;
- 4) Обозначить характеристику города Воркуты как геолого-промышленного района, его минерально-сырьевому потенциалу;
- 5) Выявить особенности правового регулирования хозяйственной деятельности на сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации;
- 6) Исследовать экологические факторы добычи угля.

# **Глава 1. Правовые вопросы оформления доступа к недрам в целях разведки и добычи полезных ископаемых**

## **1.1. Механизмы регулирования недропользования и основания возникновения права пользования участками недр**

Право пользования участком недр (независимо от его относимости к участкам федерального или местного значения) возникает при наличии двух юридических фактов: акта о предоставлении в пользование и лицензии<sup>8</sup>. При этом возникновение прав и обязанностей недропользователя закон связывает с датой государственной регистрации лицензии на пользование участком недр<sup>9</sup>.

Альтернативой административному порядку предоставления недр служат внедряемые формы договорных отношений, например, соглашение о разделе продукции, которое становится самостоятельным основанием возникновения права пользования недрами, не исключая необходимость оформления лицензии.<sup>10</sup>

Вопрос о предоставлении участка недр разрешается путем проведения аукциона, конкурса или без проведения таковых в заявительном порядке. Статья 10.1 Закона о недрах, определяя основания возникновения права пользования недрами, устанавливает, в каких частных случаях необходимо прибегнуть к процедуре аукциона или конкурса, однако классифицировать такие ситуации, по нашему мнению, не представляется возможным ввиду разнородности оснований (цель использования недр, частичное или полное расположение на континентальном шельфе Российской Федерации, вид полезного ископаемого).

---

<sup>8</sup> О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 года № 2395-1 // Российская газета. 1995. № 52. (ред. от 08.12.2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» – Ст.ст. 10.1, 11.

<sup>9</sup> Там же. – Ст. 9.

<sup>10</sup> О соглашениях о разделе продукции : федер. закон РФ от 30 дек. 1995 года № 225-ФЗ // Российская газета. 1996. № 5. (ред. от 08 декабря 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 4.

Так, для предоставления участка недр федерального значения для разработки и добычи полезных ископаемых требуется проведение аукциона (актом предоставления чаще всего будет выступать решение Правительства Российской Федерации для участков недр федерального значения и решение органа государственной власти субъекта Российской Федерации для участка недр местного значения); между тем, для предоставления участка недр федерального значения на континентальном шельфе Российской Федерации (в тех же целях) проведение аукциона не предусмотрено.

## **1.2. Лицензирование деятельности как основной механизм доступа к недрам**

В отношении недр установлен режим неразграниченной государственной собственности, одновременно участки недр ограничены в обороте, заключение сделок, предполагающих их отчуждение, запрещено.<sup>11</sup>

Вместе с тем государство, будучи собственником недр, обеспечивая публичные интересы, в том числе экономические и социальные, заинтересовано в их активной эксплуатации. Максимальное огосударствление отраслей экономики, связанных с использованием недрами, видится не выгодным: допуск частного сектора к недрам позволяет осваивать природные ресурсы, пополняя бюджет за счет обязательных платежей.

Невозможность отчуждения недр при особом режиме собственности на них (не разграниченной между Российской Федерацией и ее субъектами) требует такого механизма передачи прав на пользование участками недр, который, с одной стороны, был бы удобен и выгоден хозяйствующим субъектам, с другой стороны, позволил бы контролировать использование недр на предмет рациональности и вредного воздействия на окружающую среду.

---

<sup>11</sup> О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 года № 2395-1 // Российская газета. 1995. № 52. (с изм. И доп., вступ. В силу с 03 февр. 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 1.2.

В действующем законодательстве этот механизм реализован в системе лицензирования недропользования. Разрешительный порядок установлен в отношении любой деятельности, связанной с использованием недр, независимо от целей, будь то их геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых или строительство и эксплуатация подземных сооружений.

Лицензирование деятельности на участках недр федерального значения осуществляется Федеральным агентством по недропользованию в соответствии с Положением о порядке лицензирования пользования недрами, введенном Постановлением Верховного совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1; на участках недр местного значения уполномоченным органом в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации.

С.А. Боголюбов утверждает, что именно право государственной собственности предопределило существование лицензирования недропользования, которое несет в себе потенциал системы охраны недр и управления их использованием.<sup>12</sup>

Статья 12 Закона о недрах указывает на то, что лицензия на пользование недрами закрепляет форму договорных отношений недропользования и может включать по усмотрению сторон иные не противоречащие Закону о недрах условия; в то же время в статье 11 указанного закона лицензия характеризуется как специальное государственное разрешение. В связи с чем в судебной практике имели место противоположные точки зрения о правовой природе лицензии на пользование недрами.

---

<sup>12</sup> Боголюбов, С. А. Актуальные проблемы экологического права : монография / С. А. Боголюбов. М. : Юрайт, 2020. — с. 442

В некоторых делах суды признают частноправовую природу лицензии, однако ничем не мотивируя такой вывод<sup>13</sup>. Имеют место решения, в которых суд прямо указывает, что лицензионное соглашение, будучи неотъемлемой частью лицензии, представляет собой договор, содержащий обязательные для недропользователя условия<sup>14</sup>.

В подавляющем же большинстве случаев суды<sup>15</sup> и авторы научных работ<sup>16</sup> стоят на той позиции, что лицензия представляет собой результат административного акта властного субъекта, а отношения, связанные с использованием недр, имеют публично-правовую природу.

В отношении содержания лицензии необходимо отметить, что Закон о недрах<sup>17</sup>, устанавливая обязательные категории сведений, подлежащих указанию в лицензии, не дифференцирует их по критерию существенности, тогда как нарушение существенных условий влечет последствия в виде ограничения или прекращения права пользования недрами во внесудебном порядке. Такая правовая неопределенность может поставить недропользователей в неравное положение, лишит возможности прогнозировать и оценивать последствия своих действий.

Отсутствие легального определения возлагает функции по выработке критериев существенности на правоприменителя, а равно позволяет ему принимать решения об ограничении или прекращении лицензии субъективно.

---

<sup>13</sup> Постановление от 11.03.2016 по делу N А63-3323/2014 / Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> Постановление от 05.12.2019 N Ф09-6981/19 по делу N А60-1446/2019 / Арбитражный суд Уральского округа. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>15</sup> Постановление от 22.01.2019 N Ф01-6026/2018 по делу N А82-21666/2017 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс»; Постановление от 21.02.2020 N 18АП-18569/2019 по делу N А07-15692/2019 / Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>16</sup> Теплов, О.М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 1995.; Жаркова, О.А. К вопросу о переходе права пользования недрами и переоформлении лицензии в рамках единой организационной структуры. Закон. 2019. № 9. – С. 170-178

<sup>17</sup> О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 года № 2395-1 // Российская газета. 1995. № 52. (с изм. И доп., вступ. В силу с 03 февр. 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 12.

И.А. Игнатьева обращает внимание на различие понятий «содержание лицензии» и «условия лицензии», не допуская расширительного толкования последнего. Основываясь на такой логике, следует констатировать, что статья 12 Закона о недрах определяет содержание лицензии, но не условия, существенное нарушение которых может повлечь прекращение лицензии. Так, автор, исходя из грамматического толкования статьи 20 Закона о недрах, приходит к выводу, что невыполнение срока, в течение которого недропользователю следует приступить к пользованию недрами, не может быть существенным условием лицензии, поскольку указано как самостоятельное основание наравне с нарушением существенных условий лицензии.<sup>18</sup>

Высшие суды, обходя вопрос критериев существенности нарушений, при установлении факта нарушений нескольких пунктов из условий лицензии, признавали решения государственных органов о ее прекращении правомерными.<sup>19</sup>

Таким образом, лицензирование деятельности, связанной с эксплуатацией недр, носит публично-правовой характер; законодательство о лицензировании рассматриваемой деятельности на актуальный момент его развития содержит пробелы в установлении понятийного аппарата, имеет место правовая неопределенность в части определения условий лицензии, нарушение которых может повлечь ограничение или прекращения прав на пользование недрами, а равно в части установления критериев существенности нарушений лицензионных условий.

---

<sup>18</sup> Игнатьева, И.А. Проблемы определения существенных условий лицензии на пользование недрами. Бизнес, Менеджмент и Право. 2016. № 1-2. С. 63 - 69.

<sup>19</sup> Определение от 28 августа 2012 г. N ВАС-11235/12 по делу N А22-1570/2011 / Высший Арбитражный Суд РФ. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение от 2 февраля 2016 г. N 308-КГ15-16935 / Верховный Суд РФ. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс».

### **1.3. Оформление прав на земельные участки в целях геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых**

Недра и земля, как видится, представляют собой непосредственно связанные компоненты природной среды, граница между которыми определима, но не очевидна.

Установление формальных границ между ними служит, в первую очередь, целям удобства правового регулирования. В связи с этим О.И. Крассов применительно к природоресурсному законодательству выделял принцип раздельного правового регулирования использования и охраны природных ресурсов<sup>20</sup>.

Земельный участок, в отличие от участка недр, предстает фикцией, ввиду своей двухмерности<sup>21</sup>. Хотя земельный участок и включает в себя почвенный слой, а значит, фактически имеет глубину, ее количественное значение на уровне законодательства не признается характеристикой такого.

О.И. Крассов иллюстрирует природную связь компонентов через нарушение земель, которое в различных ситуациях может затрагивать недра и признаваться недропользованием, а может таковым не признаваться. В пограничных ситуациях пользование ресурсами недр может приводить к уничтожению земной поверхности, например, при добыче полезных ископаемых открытым способом.<sup>22</sup>

При физической связи земли и недр как компонентов природной среды участки недр и земельные участки являются самостоятельными объектами

---

<sup>20</sup> Крассов, О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс]. М: Норма, 2009. Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс». С. 32.

<sup>21</sup> Мисник, Н.Н. О соотношении земельного участка, почвы и недр. Актуальные проблемы частноправового регулирования. Материалы Всероссийской IV научной конференции молодых ученых. Самара: из-во Самарского ун-та, 2004. – С. 201-202.

<sup>22</sup> Крассов, О.И. Земельный участок - основа понятийного аппарата земельного права. Экологическое право. 2011. № 4. С. 4 - 12.

прав, поэтому в целях разработки и добычи полезных ископаемых, кроме оформления прав на горный отвод, требуется установить титул в отношении земельного участка, необходимого для фактического использования участка недр.

Вместе с тем пространственные характеристики рассматриваемых объектов не созависимы: площадь земельного участка может не совпадать с площадью проекции горного отвода. Например, при горизонтальном бурении в целях нефтедобычи достаточным может стать земельный участок, значительно меньший по площади, чем проекция участка недр, что обусловлено технологией добычи нефти и особенностями применяемого оборудования<sup>23</sup>.

Таким образом, фактические характеристики таких компонентов природной среды как земля и недра, их неразделимая физическая связь, делают невозможным использование ресурсов недр без воздействия на поверхностный слой, что предопределило двусложную структуру прав, оформление которых требуется для пользования ресурсами недр: права пользования недрами и права пользования земельным участком.

В силу положений статьи 25.1 Закона о недрах и статьи и статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации<sup>24</sup> осуществление работ, связанных с использованием недрами, требует оформления прав на земельный участок, который обеспечил бы доступ к горному или геологическому отводу. При этом земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на праве аренды без проведения торгов или при установлении сервитута<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Салиева, Р.Н. Право собственности на землю, недра, ресурсы, недр: проблемы правового регулирования. Научный Татарстан. 2009. № 3. – С. 69.

<sup>24</sup> Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. № 211-212. (ред. от 30 декабря 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Пп. 20 п. 2 ст. 39.6.

<sup>25</sup> Земельный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 25 окт. 2001 № 136-ФЗ // Российская газета. 2001. № 211-212. (ред. от 18 марта 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Пп. 3 ст. 39.23.

Следствием того, что в рассматриваемых обстоятельствах основной целью предстает использование ресурсов недр, является алгоритм, в котором первостепенно получение лицензии на пользование недрами. Часть 3 статьи 25.1 Закона о недрах прямо указывает на то, что земельный участок из состава государственной или муниципальной собственности, необходимый для целей недропользования, предоставляется после получения лицензии и оформления геологического и (или) горного отводов.

Вместе с тем, как указывает О.А. Жаркова, сведения о границах земельного участка, выделенного для целей недропользования, подлежат внесению в лицензию, а значит, очевидно, что они должны быть известны до подачи заявки на ее получение, что возможно, если таковой уже сформирован.<sup>26</sup>

Возвращаясь к вопросу о существенных условиях лицензии, освещенному в параграфе 1.2., интересным представляется ответ на вопрос, допустимо ли относить надлежащее оформление права на земельный участок к существенным условиям лицензии на пользование недрами, нарушение которого влечет ограничение или прекращение лицензии.

В правоприменительной практике, как отмечает И.А. Игнатьева со ссылкой на дело ООО «Златоустовский завод стройматериалов», суды, разрешая спор о принудительном прекращении лицензии на пользование недрами в связи с отсутствием правоустанавливающих документов на земельный участок, приходят к выводу о чрезмерности мер в виде прекращения лицензии в случае, если недропользователь предпринял все зависящие от него действия для заключения договора аренды земельного участка, но по не зависящим от него причинам не смог зарегистрировать его в срок. Между тем, отметим, что в упомянутом деле и аналогичных делах

---

<sup>26</sup> Жаркова, О.А. Проблемы оформления прав на земельные участки недропользователями. Вестник СПбГУ. 2014. № 3. С. 109-119.

суды прямо не опровергают позицию государственного органа о том, что подобное нарушение является существенным.

Процесс оформления права на земельный участок, а равно титул, на котором он будет передан в пользование, зависит от нескольких факторов: тип планируемых работ (с нарушением поверхностного покрова, без нарушения); категория земель, к которой он отнесен; форма собственности (государственная, муниципальная, частная).<sup>27</sup>

В случае, если планируемые работы не допускают нарушения поверхностного слоя земли, как правило, в отношении земельного участка оформляется сервитут. Разработка и добыча полезных ископаемых, очевидно, предполагает нарушение состояния поверхностного слоя земли, а значит, установление ограниченного вещного права предстает неактуальным.

Это приводит к тому, что земельные участки, находящиеся в частной собственности, необходимые для разведки и добычи полезных ископаемых, подлежат выкупу или изъятию в порядке, установленном главой VII.1 Земельного кодекса Российской Федерации.

Зачастую искомые земельные участки могут относиться к категории земель, которая не предполагает, не допускает проведение работ, связанных с разведкой и добычей полезных ископаемых, что делает необходимым перевод земель из одной категории в другую (земли сельскохозяйственного назначения, населенных пунктов, запаса). Не потребуют изменения категории земельные участки, расположенные на землях промышленности, водного или лесного фонда. Невозможно осуществление рассматриваемых мероприятий на особо ценных продуктивных угодьях земель сельскохозяйственного назначения, перевод земель особо охраняемых

---

<sup>27</sup> Ламерт, Д.А. Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и добычи полезных ископаемых. Интерэкспо Гео-Сибирь. 2015. № 2015. – С. 46-57.

территорий и объектов в земли промышленности (на которых разведка и добыча допустимы) возможно только в исключительных случаях.<sup>28</sup>

Таким образом, процедура оформления прав на земельный участок, необходимый для разведки и добычи полезных ископаемых, зависит от типа планируемых работ, статуса земельного участка (категории земель), формы собственности.

Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» определены особенности предоставления земельных участков и расположенных на них объектов недвижимости из государственной или муниципальной собственности, расположенных в Арктической зоне<sup>29</sup>.

Примечательным видится то, что полномочия по предоставлению таких земельных участков могут быть переданы на основании специальных соглашений частным субъектам, однако такой режим вводится только в отношении управляющих компаний, определенных для обеспечения функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа.

Кроме того, рассматриваемый федеральный закон устанавливает особенности процедур градостроительного зонирования, планировки территории: определяет порядок подачи заявления о получении разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка; предусматривает специальный срок для проведения общественных обсуждений и публичных слушаний.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Там же.

<sup>29</sup> О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ // Российская газета. 2020. № 155. (в первонач. ред.). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 15

<sup>30</sup> Там же. – Ст. 16.

## **Глава 2. Особенности недропользования в Арктической зоне Российской Федерации на примере Воркуты**

### **2.1. Характеристика территории городского округа Воркута как арктического геолого-промышленного района**

Сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации не имеют единой географической границы. Ранее отдельные территориальные образования, относимые к Арктической зоне, были определены Указом Президента<sup>31</sup>, среди них: Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, некоторые муниципальные образования Архангельской области, Республики Карелия, Республики Коми (территория городского округа Воркута), Якутии, Красноярского края.

Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» определил новый перечень сухопутных территорий Арктической зоны, в который вошел более широкий круг муниципальных образований Архангельской области, Республики Карелия, Республики Коми, Якутии, Красноярского края.

Приведенные территории имеют схожие природно-климатические, социально-экономические и демографические характеристики, которые вместе с тем отличают их от иных территорий Российской Федерации.

Недра Арктической зоны обладают исключительным запасом полезных ископаемых, в том числе угля, по своим качественным характеристикам пригодного для обеспечения топливно-энергетического комплекса.

---

<sup>31</sup> О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : указ Президента РФ от 02 мая 2014 года № 296 // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 18 (часть I). Ст. 2136. (ред. от 05 марта 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Одним из традиционных районов добычи угля является Печорский угольный бассейн на Западном склоне Полярного Урала, освоение которого началось в 20-х годах XX века. По данным некоторых авторов около 23% угольного потенциала Арктической зоны приходится на Печорский угольный бассейн.<sup>32</sup>

Территория городского округа Воркута, расположенного в Северо-Восточной части Европы, Европейской части России и Республики Коми севернее полярного круга, находится в границах Печорского угольного бассейна и образует его Воркутинский углепромышленный район, в состав которого входят Воркутское, Воргашорское, Усинское, Юньягинское, Нижнесырьягинское, Елецкое, Верхнесырьягинское, Сейдинское месторождения.

При этом добыча и обогащение угля представляют собой основное и наиболее развитое направление промышленности данной территории, реализуемое Акционерным обществом «Воркутауголь» и его подразделениями.

Исходя из сведений в р.л.с., разведанные запасы угля России на конец 2019 года составили 162.2 миллиарда тонн, что составляет 15.2% от общемировых запасов; большее количество запасов угля установлено лишь в США: 257.3 миллиарда тонн, 23.3% от общемировых запасов. Вместе с тем объем добытого в России угля в 2019 году составил 440.4 миллиона тонн, что составляет 5.5% от общемировой добычи угля в 2019 году; по данному показателю Россия находится на шестом месте в мире после Китая (47.6%), Индонезии (9%), США (8.5%), Австралии (7.8%) и Индии (7.6%).<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Барковский, А.Н. Экономический потенциал российской Арктики в области природных ресурсов и перевозок по СМП. Российский внешнеэкономический вестник. 2014. № 12. – с. 44-48.

<sup>33</sup> 39. Statistical Review of World Energy – bp : сайт. – URL : <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>

С одной стороны, это свидетельствует о меньшей развитости угледобывающей отрасли в Российской Федерации. С другой стороны, согласно данным вp p.l.c. за период с 2008 по 2018 год объем добычи угля в России растет: в 2008 году добыто 330.2 миллиона тонн, в 2018 – 441.6 миллиона тонн.

Месторождения Воркутинского углепромышленного района располагают запасами коксующегося угля марок «Ж», «К», «КЖ», «ОС», энергетического угля марок «Т», «Д», «ДГ», которые по своему совокупному объему представляются самыми большими в Европе.

Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Коми подготовлен План дальнейшего развития монопрофильных муниципальных образований – городских округов Воркута и Инта, в котором указано на слабую разведанность полезных ископаемых на указанных территориях, а равно на недостаточность обеспечения территорий экономически эффективными запасами угля.<sup>34</sup>

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики, доля геологоразведочных работ в России в отношении месторождений угля в 2019 году составила 6%, тогда как на разведку нефтяных месторождений в 2019 пришлось 76%.<sup>35</sup> Между тем указанное нельзя однозначно оценивать как свидетельство низкого уровня развития угольной отрасли, поскольку ранее разведанные запасы угля превышают разведанные запасы нефти.<sup>36</sup>

Кроме угля разных марок, район богат металлическими (золото, медь, свинец, цинк, хромиты, марганец) и неметаллическими (высококачественные

---

<sup>34</sup> План дальнейшего развития монопрофильных муниципальных образований – городских округов Воркута и Инта : Поручение Президента Российской Федерации от 23.08.2019 г. № Пр-1707 – Министерство экономического развития и промышленности Республики Коми : официальный сайт. – URL : [https://econom.rkomi.ru/uploads/documents/proekt\\_plana\\_razvitiya\\_vorkuti\\_i\\_inti\\_pdf\\_2020-02-07\\_02-24-03.pdf](https://econom.rkomi.ru/uploads/documents/proekt_plana_razvitiya_vorkuti_i_inti_pdf_2020-02-07_02-24-03.pdf)

<sup>35</sup> Российский статистический ежегодник 2020 – Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – URL : [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KrPEshqr/year\\_2020.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KrPEshqr/year_2020.pdf)

<sup>36</sup> Статистический сборник ТЭК России 2019 – Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации : официальный сайт. – URL : [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/TEK\\_annual/TEK.2019.pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/TEK_annual/TEK.2019.pdf)

бариты, жильный кварц, флюорит, камнесамоцветное сырье, фосфориты, пьезооптическое сырье) полезными ископаемыми, однако добыча и обогащение угля образуют основу промышленности городского округа Воркута.

При значительном ресурсном потенциале Воркута характеризуется негативным отрывом от не арктических территорий по социальным факторам, которые не только не способствуют ее развитию, но и могут привести к упадку промышленности, а именно: оттоком населения и квалифицированных кадровых ресурсов, низкой транспортной доступностью (отсутствие автотранспортного сообщения с другими населенными территориями Республики Коми и других субъектов Российской Федерации), некачественностью городской среды.

Физико-географические особенности территории, связанные с ее расположением в тундровой и лесотундровой природной зоне, и наличие десяти особо охраняемых природных территорий, придают особую важность вопросу негативного воздействия на окружающую среду и обращения с отходами. Вопрос о влиянии угольной промышленности на окружающую среду подробнее рассмотрен в Главе 3 настоящей работы.

## **2.2. Особенности правового регулирования хозяйственной деятельности на сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации**

Закон «О недрах» не содержит норм, определяющих специальный правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации<sup>37</sup>.

Вместе с тем рассмотренные в разделе 2.1 настоящей работы особенности территорий Арктической зоны, как-то: богатый ресурсный потенциал, особые природно-климатические условия, наличие социально-

---

<sup>37</sup> Манин, Я.В. Особенности правового режима участков недр федерального значения: монография / Я.В. Манин.– М.:ПравоТЭК, 2013. – С. 47.

экономических проблем, побудили законодателя к принятию специального закона, который регулировал бы хозяйственную деятельность на таких территориях, стимулировал экономическое их развитие, способствовал вовлечению частных инвестиций в развитие территорий.

Так, Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ) был определен общий правовой режим Арктической зоны.

Определенный Федеральным законом от 13.07.2020 № 193-ФЗ правовой режим, хотя и не устанавливает прямой запрет на осуществление того или иного вида предпринимательской деятельности в Арктической зоне, однако допускает установление такого запрета. Примечательным является то, что запрет на осуществление вида экономической деятельности может быть установлен подзаконным актом, соответствующие полномочия возложены на Правительство Российской Федерации.<sup>38</sup>

На момент настоящего исследования подзаконный акт, который ограничивал бы предпринимательскую деятельность в Арктической зоне, Правительством Российской Федерации не принят.

Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ вводит особую категорию субъектов предпринимательской деятельности – резидентов Арктической зоны, которые осуществляют инвестиционную деятельность на основании соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации и подлежат включению в соответствующий реестр. По состоянию на начало 2021 года в реестре зарегистрирован 101 резидент Арктической зоны Российской Федерации.

---

<sup>38</sup> О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ // Российская газета. 2020. № 155. (в первонач. ред.). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 4

Проникновение частного сектора видится также в определении на территории Дальневосточного федерального округа управляющих компаний, обеспечивающих функционирование территорий опережающего социально-экономического развития.

Рассматриваемый федеральный закон определил, что организации, как резиденты, так и не резиденты Арктической зоны, имеют право на льготы по федеральным налогам, которые устанавливаются законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.<sup>39</sup>

Круг таких организаций ограничен по виду их деятельности. Так, на льготы по налогам, согласно ст. 27 рассматриваемого федерального закона, вправе претендовать организации, осуществляющих поиск и оценку месторождений углеводородного сырья, разведку и (или) добычу углеводородного сырья на указанных территориях, а также организации, осуществляющие деятельность, связанную с добычей углеводородного сырья на новых морских месторождениях углеводородного сырья в Арктической зоне.

Уголь в целях налогообложения не относится к углеводородному сырью, исходя из положений ст.ст. 336-337 НК РФ.

Соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации внесены Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 195-ФЗ.

Так, в отношении налога на добычу полезных ископаемых вводится налоговый вычет при создании инфраструктуры и производственных мощностей при добыче полезных ископаемых, указанных в п. 2 ст. 337 НК РФ, на новых участках недр, однако при добыче угля и углеводородного сырья указанный вычет не предусмотрен.

---

<sup>39</sup> О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ // Российская газета. 2020. № 155. (в первонач. ред.). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс». – Ст. 27

Для организаций, владеющих лицензиями на пользование некоторыми участками недр и уплачивающих налог на дополнительный доход от добычи углеводородного сырья, пониженная налоговая ставка по налогу, уплачиваемому в бюджеты субъектов Российской Федерации, могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации.

Субъектами Российской Федерации могут быть установлены также льготные ставки по налогу на прибыль организаций в отношении резидентов Арктической зоны.

Кроме того, для организаций, осуществляющих деятельность в Арктической зоне, введены послабления по иным обязательным платежам, в том числе компенсация страховых взносов.

С учетом установленных фактов следует заключить, что Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ, изданные Президентом Российской Федерации указы «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»<sup>40</sup>, «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года»<sup>41</sup>, «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года»<sup>42</sup> обозначают основные цели и направления государственной политики в исследуемой области и не содержат правовых механизмов, предопределяющих особый правовой режим недропользования в Арктической зоне.

По мнению автора, достаточные предпосылки для формирования специального природоресурсного законодательства в отношении

---

<sup>40</sup> О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : указ Президента РФ от 02 мая 2014 года № 296 - Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136. (ред. от 05 марта 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>41</sup> Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года : указ Президента РФ от 05 марта 2020 года № 164 - Собрание законодательства РФ. 2020. № 10. Ст. 1317. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>42</sup> О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года : указ Президента РФ от 26 окт. 2020 года № 645 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 44. Ст. 6970. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Арктической зоны Российской Федерации, отсутствуют; особенности территорий Арктической зоны, которые влияют на развитие добычи полезных ископаемых, носят в большей степени социально-экономический характер, что отражается во вновь принятых нормативно-правовых актах.

Таким образом, к правовым отношениям, возникающим в связи с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации, применяются общие положения Закона о недрах, внедрение специального регулирования видится автору избыточным.

## **Глава 3. Экологические аспекты разработки месторождений на примере Воркутинского углепромышленного района**

### **3.1. Основные экологические проблемы разработки угольных месторождений**

Поскольку основой промышленности городского округа Воркута является добыча угля, в настоящей главе обозначены основные экологические проблемы, возникающие в результате соответствующих производственных процессов.

Добыча угля, с одной стороны связана с интенсивным использованием природных ресурсов, что неминуемо ведет к их истощению, с другой стороны, в силу применяемых технологий наносит дополнительный вред окружающей среде в виде образования неорганической пыли, выработки отходов угледобычи.

В ходе производственных процессов оказывается воздействие и на атмосферный воздух, и на земельные и водные ресурсы. Степень воздействия зависит от объемов производства, качества оборудования, применяемых технологических.

Экологические проблемы в сфере добычи угля, с одной стороны, схожи с проблемами любого крупного промышленного производства, с другой стороны, имеют ряд особенностей, связанных с характеристиками полезного ископаемого и используемыми технологиями.

Так, добыча угля предполагает большой объем сброса шахтных и карьерных вод, не всегда достаточно очищенных, а также наличие источников образования и выделения твердых и газообразных загрязняющих веществ.

Некоторые авторы указывают на низкий средний показатель эффективности очистки выбросов по отрасли и связывают это с широким

применением средств очистки атмосферного воздуха от твердых частиц (пылеулавливающие установки), тогда как защита от газообразных выделений остается на низком уровне. Основное газообразное вещество, наносящее вред окружающей среде — метан, высвобождаемый при разрушении угля.<sup>43</sup>

На основных технологических этапах добычи угля (как открытым, так и подземным способом), а также в процессе транспортировки, складирования угля происходит выброс неорганической пыли, углерода оксида, азота диоксида, азота оксида, серы диоксида, сероводорода; при добыче подземным способом происходит неминуемый выброс метана.<sup>44</sup>

Отходами, образующиеся при добыче угля подземным способом, являются также твердые коммунальные отходы, масла отработанные, ветошь промасленная, мусор строительный, отработанные аккумуляторные батареи, фильтры масляные, лом черных металлов, отработанные лампы, вмещающие породы.

Перечень проблем, требующих решения при проектировании производственных объектов системы обогащения угля обозначен в Информационно-техническом справочнике 37-2017 по наилучшим доступным технологиям добычи и обогащению угля, среди таковых: пыление, самовозгорание угля, выделение метана, выбросы от двигательного и котельного оборудования, изменение водного режима, загрязнение поверхностных и грунтовых вод, изъятие земель, образование отходов.<sup>45</sup>

В.А. Федаш, добавляет к этому перечню истощение земель и необходимость их восстановления, и в качестве основного пути

---

<sup>43</sup> В.Н. Васева, А.Н. Калушев, Е.И. Симанова, А.А. Харионовский Экология угольной промышленности: состояние, проблемы, пути решения // Вестник научного центра по безопасности работ в угольной промышленности (Industrial Safety). 2018. №2. С. 70-81.

<sup>44</sup> Информационно-технического справочник по наилучшим доступным технологиям : Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии // Бюро НДТ. 2017. – Разделы 2.1, 2.2.

<sup>45</sup> Там же. – Раздел 1.3.

комплексного решения экологических проблем рассматриваемой отрасли предлагает модернизацию производства.<sup>46</sup>

### **3.2. Требования по охране окружающей среды при добыче угля**

Законодателем установлена презумпция потенциальной экологической опасности любой намечаемой хозяйственной и иной деятельности.<sup>47</sup>

Статьей 36 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» установлены общие требования в отношении проектирования зданий, строений, сооружений и иных объектов. При проектировании объектов хозяйственной и иной деятельности подлежит обязательному учету антропогенная нагрузка на окружающую среду, ее нормативы.

Кроме того, как следует из статьи 36 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», хозяйствующие субъекты должны обеспечивать организацию мероприятий по предупреждению и устранению загрязнения окружающей среды, обеспечивать применение технологий, служащих охране, восстановлению природной среды, ее рациональному использованию, воспроизводству природных ресурсов.

Вместе с тем законодатель различает объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, по уровню воздействия. Наиболее опасные объекты со значительным негативным воздействием на окружающую среду формируют I категорию, в которую отнесены объекты из областей применения наилучших доступных технологий.

---

<sup>46</sup> Федаш В.А., Рациональное применение отходов углеобогащения в хозяйственной деятельности субъектов РФ с использованием эколого-экономической оценки переработки породных отвалов. – Горный информационно-аналитический бюллетень. 2017. № 1. с.

<sup>47</sup> Об экологической экспертизе: федер. закон от 23 нояб. 1995 года № 174-ФЗ – Российская газета. 1995. № 232. (ред. от 30 дек. 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Общие положения о наилучших доступных технологиях (НДТ) введены в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ. Их главное назначение, согласно п. 1 ст. 28.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды», состоит в комплексном предотвращении и (или) минимизации негативного воздействия на окружающую среду.

Перечень областей применения наилучших доступных технологий закреплен Распоряжением Правительства РФ от 24.12.2014 № 2674-р, в который преимущественно входят отрасли тяжелой промышленности, в том числе, добыча и обогащение угля.

Для объектов, включенных в перечень, дополнительным требованием в области охраны окружающей среды предстает применение технологий, которые уполномоченными федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации определяются как наилучшие и доступные.<sup>48</sup>

Такие технологии определяются в отношении различных аспектов воздействия на окружающую среду. Так, в ИТС 37-2017 для добычи и обогащения угля предусмотрены НДТ: организационного характера (внедрение систем экологического менеджмента, производственный контроль и экологический мониторинг); в области рекультивации земель (техническая, биологическая рекультивация нарушенных земель); НДТ, способствующие минимизации негативного воздействия на атмосферный воздух (пылеподавление в очистном забое, орошение пылящих поверхностей, применение пылеулавливающих установок, управление содержанием метана, противодействие самовозгоранию и смерзанию угля, формирование пожаробезопасных отвалов), водные ресурсы (шахтные и карьерные водоотливы, водоотводы, системы оборотного и бессточного

---

<sup>48</sup> О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям : Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458 – Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 253. (ред. от 03 марта 2021). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

водоснабжения; регенерация магнетитовой суспензии; базовая и физико-химическая очистка, обеззараживание сточных вод); НДТ, служащие минимизации негативного воздействия отходов (использование отходов добычи и переработки для закладки выработанного пространства при добыче, обустройство хвостохранилищ), физических факторов (применение средств и методов виброзащиты, звукозащиты).

Угольные шахты и разрезы, углеобогажительные производственные объекты в соответствии с Приказом Ростехнадзора от 30.11.2020 № 471 являются опасными производственными объектами. В связи с этим при их проектировании необходимо соблюдать требования Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о промышленной безопасности).

В отношении объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и относящихся к областям применения наилучших доступных технологий, статьей 36 Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусмотрены дополнительные требования, подлежащие выполнению при проектировании: учет технологических показателей наилучших доступных технологий при обеспечении приемлемого риска для здоровья населения; учет необходимости создания системы автоматического контроля выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ.

В актуальных исследованиях популярны предложения по модернизации законодательства, регулирующего недропользование в Арктической зоне Российской Федерации, с установлением специальных

эколого-правовых требований при проведении работ, связанных эксплуатацией ресурсов недр.<sup>49</sup>

Совершенствование технологий добычи полезных ископаемых, применение наилучших доступных технологий с одной стороны, качественно влияет на уровень негативного воздействия на окружающую среду, с другой стороны, стимулирует более активную разработку месторождений, что, в итоге, не снижает антропогенную нагрузку. Освоение больших запасов ресурсов недр в арктических районах придает особое значение проблеме сохранения их окружающей среды.

В Российской Федерации не принят нормативный акт, который определял бы эколого-правовые требования к хозяйственной деятельности Арктической зоны Российской Федерации, связанной с эксплуатацией природных ресурсов, в частности недр. Вместе с тем эффективным средством контроля хозяйственной деятельности по разведке и добыче полезных ископаемых, а равно средством регулирования объемов добычи может быть уже имеющаяся система лицензирования<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Муштакова, Е.С. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации : автореф. дис.: ... канд. юрид. наук / Е.С. Муштакова. М., 2017.

<sup>50</sup> Аверина, К.Н. Отзыв на автореферат диссертации Муштаковой Екатерины Сергеевны на тему «Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право. [Электронный ресурс] / К.Н. Отзыв // Режим доступа : [http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/Mushtakova/Mushtakova\\_Otzyv\\_Averina\\_na\\_Avtoref.pdf](http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/Mushtakova/Mushtakova_Otzyv_Averina_na_Avtoref.pdf)

## Заключение

Опираясь на поставленные задачи и обобщая сказанное, подведём итог.

1. В связи с вопросами об оформлении доступа к недрам в целях их геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых мы определили, что право пользования участком недр в указанных целях (независимо от его относимости к участкам федерального или местного значения) возникает при условии и с момента оформления лицензии на пользование недрами; при этом система лицензирования является собой административно-разрешительный порядок предоставления доступа к недрам, одновременно выступая механизмом контроля хозяйственной деятельности при использовании недр.

Альтернативными, но обязательными условиями возникновения права пользования недрами выступают принятый уполномоченным органом государственной власти акт о предоставлении в пользование участка недр, соглашение между недропользователем и уполномоченным органом государственной власти.

Кроме того, специфика недр и земель как непосредственно связанных природных компонентов делает недостаточным приобретение прав на участок недр в целях использования их ресурсов и требует оформления прав на земельный участок. При этом земельные участки для целей недропользования могут быть предоставлены на праве аренды или при установлении сервитута. Наиболее актуальным титулом, на котором предоставляется земельный участок для разведки и добычи полезных ископаемых, предстает аренда.

При этом особый порядок оформления доступа к недрам в Арктической зоне для рассматриваемых целей не установлен и представляется излишним.

2. Недра Арктической зоны Российской Федерации обладают исключительным запасом полезных ископаемых, однако арктические территории имеют схожие природно-климатические, социально-экономические и демографические характеристики, которые отличают их от иных территорий Российской Федерации и затрудняют развитие промышленности.

Наиболее развитое направление промышленности Воркуты – это добыча и обогащение угля; месторождения ее углепромышленного района являются самыми большими в Европе, однако их освоение затруднено рядом социально-экономических факторов, что характерно для всех арктических территорий.

Законодатель, ставя перед собой задачи развития арктических территорий, закрепляет в нормативно-правовых актах основные цели и направления государственной политики в исследуемой области, а также меры поддержки частных субъектов, участвующих в развитии Арктической зоны.

При этом законодатель не вводит правовые механизмы, создающие специальный правовой режим недропользования в Арктической зоне, что представляется логичным и актуальным, поскольку промышленность Арктики испытывает негативное влияние в большей степени социально-экономических факторов, но не недостатка правового регулирования. Следовательно, к правовым отношениям, возникающим в связи с геологическим изучением, разведкой и добычей полезных ископаемых в Арктической зоне, применяются общие положения Закона о недрах.

3. Активное негативное воздействие на окружающую среду является имманентным свойством угледобывающих и обогатительных производств; минимизация возможных экологических проблем достигается путем внедрения наилучших доступных технологий и модернизации оборудования.

Цель научно-исследовательской работы – определить особенности правового регулирования разработки месторождений полезных ископаемых в Арктической зоне Российской Федерации, а также предпосылки для

Обобщая изложенное, следует заключить, что физико-географические особенности Арктической зоны Российской Федерации требуют особой рациональности при использования природных ресурсов, и ограничения вредного воздействия на природу; территории Арктической зоны характеризуются недостаточным развитием инфраструктуры, в том числе транспортной, оттоком населения, низким качеством жизни, что требует совершенствования правового регулирования в большей степени социально-экономической сферы, что планомерно реализуется законодателем.

## Список использованных источников

### Нормативно-правовые и иные акты

1. Земельный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 25 окт. 2001 № 136-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 211-212. – (ред. от 30 апреля 2021 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
2. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федеральный закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ // Российская газета. – 2020. – № 155. (в первоначальной редакции). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
3. О недрах : закон РФ от 21 февр. 1992 года № 2395-1 // Российская газета. – 1995. – № 52. – (ред. от 8 декабря 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
4. О соглашениях о разделе продукции : федеральный закон от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ // Российская газета. – 1996. - № 5 – (ред. от 8 декабря 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
5. Об экологической экспертизе: федеральный закон от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ // Российская газета. 1995. № 232. (ред. от 30 декабря 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
6. Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года : указ Президента РФ от 05 марта 2020 года № 164 // Собрание законодательства РФ. – 2020. -№ 10. – Ст. 1317. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
7. О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации : указ Президента РФ от 02 мая 2014 года № 296 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 18 (часть I). – Ст. 2136. – (ред. от 05 марта 2020 года). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)

8. О порядке определения технологии в качестве наилучшей доступной технологии, а также разработки, актуализации и опубликования информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям : Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1458 // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1 (часть II). Ст. 253. (ред. от 03 марта 2021). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
9. Об утверждении Правил разработки месторождений углеводородного сырья : приказ Минприроды России от 14.06.2016 № 356 – (ред. от 07.08.2020). – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
10. Об утверждении Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, формы свидетельства о регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов : Приказ Ростехнадзора от 30.11.2020 № 471 – (в первоначальной ред.) – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
11. Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г. : распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
12. План дальнейшего развития монопрофильных муниципальных образований – городских округов Воркута и Инта : Поручение Президента Российской Федерации от 23.08.2019 г. № Пр-1707 // Министерство экономического развития и промышленности Республики Коми : официальный сайт. – URL : [https://econom.rkomi.ru/uploads/documents/proekt\\_plana\\_razvitiya\\_vorkuti\\_i\\_inti\\_pdf\\_2020-02-07\\_02-24-03.pdf](https://econom.rkomi.ru/uploads/documents/proekt_plana_razvitiya_vorkuti_i_inti_pdf_2020-02-07_02-24-03.pdf) (дата обращения 12.05.2021)

### **Судебная практика**

13. Постановление от 11.03.2016 по делу N А63-3323/2014 / Арбитражный суд Северо-Кавказского округа. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
14. Постановление от 22.01.2019 N Ф01-6026/2018 по делу N А82-21666/2017 / Арбитражный суд Волго-Вятского округа. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
15. Постановление от 21.02.2020 N 18АП-18569/2019 по делу N А07-15692/2019 / Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
16. Постановление от 05.12.2019 N Ф09-6981/19 по делу N А60-1446/2019 / Арбитражный суд Уральского округа. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
17. Определение от 28 августа 2012 г. N ВАС-11235/12 по делу N А22-1570/2011 / Высший Арбитражный Суд РФ. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)
18. Определение от 2 февраля 2016 г. N 308-КГ15-16935 / Верховный Суд РФ. – Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения 12.05.2021)

### **Книги**

19. Боголюбов, С. А. Актуальные проблемы экологического права : монография / С. А. Боголюбов. — М. : Юрайт, 2020. — 498 с.
20. Крассов, О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) [Электронный ресурс] / О.И. Крассов. – 2-е изд., перераб. – М: Норма, 2009- Режим доступа : СПС «КонсультантПлюс»
21. Манин, Я.В. Особенности правового режима участков недр федерального значения: монография / Я.В. Манин.– М.:ПравоТЭК, 2013. – 134 с.

22. Мисник, Н.Н. О соотношении земельного участка, почвы и недр / Н.Н. Мисник. - Актуальные проблемы частноправового регулирования. Материалы Всероссийской IV научной конференции молодых ученых. – Самара: из-во Самарского ун-та, 2004. - 424с.

### **Научные работы**

23. Барковский, А.Н. Экономический потенциал российской Арктики в области природных ресурсов и перевозок по СМП / А.Н. Барковский, С.С. Алабян, О.В. Морозенкова // Российский внешнеэкономический вестник. – 2014. – № 12. – с. 44-48

24. Бобин, П.Н. Гражданско-правовой режим природных объектов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.Н. Бобин. – Екб., 2009. – 28 с.

25. Вялов, В.И. Коксующиеся угли Арктической зоны России / В.И. Вялов, А.Б. Гуревич, Г.М. Волкова // Георесурсы. 2019. № 3.

26. Жаркова, О.А. К вопросу о переходе права пользования недрами и переоформлении лицензии в рамках единой организационной структуры / О.А. Жаркова, Е.Е. Рычкова // Закон. – 2019. - № 9. – С. 170-178

27. Жаркова, О.А. Проблемы оформления прав на земельные участки недропользователями / О.А. Жаркова // Вестник СПбГУ. – 2014. - № 3. – С. 109-119.

28. Игнатьева, И.А. Земельный участок для недропользования: ретроспектива и актуальное правовое регулирование / И.А. Игнатьева // Российский юридический журнал. – 2016. - № 2. – С. 177-185

29. Игнатьева, И.А. Проблемы определения существенных условий лицензии на пользование недрами / И.А. Игнатьева // Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 1-2. - С. 63 - 69.

30. Крассов, О.И. Земельный участок - основа понятийного аппарата земельного права / О.И. Крассов // Экологическое право. - 2011. - № 4. - С. 4 – 12.

31. Ламерт, Д.А. Особенности процедуры предоставления права пользования земельным участком над недрами с целью геологоразведки и

добычи полезных ископаемых / Д.А. Ламерт // Интерэкспо Гео-Сибирь. – 2015. - № 2015. – С. 46-57.

32. Муштакова, Е.С. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации : автореф. дис.: ... канд. юрид. наук / Е.С. Муштакова. – М., 2017. – 35 с.

33. Муштакова, Е.С. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е.С. Муштакова. – М., 2017. – 222 с.

34. Салиева, Р.Н. Право собственности на землю, недра, ресурсы, недр: проблемы правового регулирования / Р.Н. Салиева // Научный Татарстан. – 2009. - № 3. – С. 64-71.

35. Теплов, О.М. Институт лицензирования пользования недрами в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.М. Теплов. – М., 1995. – 24 с.

36. Федаш В.А., Рациональное применение отходов углеобогащения в хозяйственной деятельности субъектов РФ с использованием эколого-экономической оценки переработки породных отвалов / В.А. Федаш // Горный информационно-аналитический бюллетень. – 2017. – № 1.

### **Интернет-ресурсы**

37. Аверина, К.Н. Отзыв на автореферат диссертации Муштаковой Екатерины Сергеевны на тему «Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 - земельное право; природоресурсное право; экологическое право; аграрное право. / К.Н. Аверина – Текст : электронный // ИГП РАН : сайт. – URL : [http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/Mushtakova/Mushtakova\\_Otzyv\\_Averina\\_na\\_Avtoref.pdf](http://www.igpran.ru/prepare/a.persons/Mushtakova/Mushtakova_Otzyv_Averina_na_Avtoref.pdf) (дата обращения 12.05.2021)

38. Реестр резидентов Арктической зоны // Инвестиционный портал Арктической зоны России : сайт. – URL : <https://investarctic.com/registry.php> (дата обращения 12.05.2021)
39. Statistical Review of World Energy – Текст : электронный // bp : сайт. – URL : <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html> (дата обращения 12.05.2021)
40. Российский статистический ежегодник 2020 – Текст : электронный // Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – URL : [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KrPEshqr/year\\_2020.pdf](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/KrPEshqr/year_2020.pdf) (дата обращения 12.05.2021)
41. Статистический сборник ТЭК России 2019 – Текст : электронный // Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации : официальный сайт. – URL : [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/ТЕК\\_annual/ТЕК.2019.pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/ТЕК_annual/ТЕК.2019.pdf) (дата обращения 12.05.2021)