Тельхигова Малика Шамельевна. Правовое регулирование недропользования на северных территориях Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Тельхигова Малика Шамельевна;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА);].- Москва, 2016.- 230 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы недропользования северных территориях Российской Федерации 15**

1.1. Понятие северных территорий и их значение для социально экономического развития Российской Федерации 15

1.2. Особенности недропользования на северных территориях Российской Федерации 41

1.3. Особенности правоотношений недропользования на северных территориях Российской Федерации 68

**Глава 2. Правовой механизм регулирования недропользования на северных территориях Российской Федерации 100**

2.1. Международно-правовые аспекты правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации 100

2.2. Содержание правового регулирования недропользования на северных территориях Российской Федерации 114

2.3. Правовое регулирование предоставления в пользование участков недр на северных территориях Российской Федерации 142

**Глава 3. Особенности правового регулирования обеспечения экологической безопасности недропользования на северных территориях Российской Федерации 167**

3.1. Учет требований обеспечения экологической безопасности в документах государственного стратегического планирования Российской Федерации 167

3.2. Правовое регулирование предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера 179

Заключение 194

Список использованных источников

## Особенности недропользования на северных территориях Российской Федерации

В юридической науке и в правовой системе Российской Федерации относительно к трудовым правоотношениям применяется понятие «районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности».

Закон Р оссийской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-I «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях» 12 призван устанавливать государственные гарантии и компенсации по возмещению дополнительных материальных и физиологических затрат гражданам в связи с работой и проживанием в экстремальных природно-климатических условиях Севера. Понятие «Крайний Север» было впервые установлено в Постановлении СНК РСФСР от 08 сентября 1931 г. № 957 «О хозяйственном развитии районов Крайнего Севера» 13, которое предусматривало введение северных льгот как одно их условий промышленного развития Севера. Территория Крайнего Севера была определена на основании Постановления СНК РСФСР от 26 октября 1932 г. «Об установлении территории, на которую распространяется действие Постановления ВЦИК и СНК РСФСР от 10 мая 1932 г. «О льготах для лиц , работающих на Крайнем Севере»14, к которой отнесены территории проживания 26 малых народностей Севера. Таким образом, г лавным критерием определения границ с еверных территорий был этнический признак. В 1945 году постановлениями СНК СССР были утверждены перечень районов Крайнего Севера и перечень отдаленных местностей, приравненных к условиям Крайнего Севера. При сохранении этнического признака выделение местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, было обусловлено в большей степени все же социально-экономическими факторами, потребностью освоения северных территорий, привлечения рабочей силы. В последующие годы границы районирования территорий неоднократ но уточнялись в связи с введением так называемых «северных льгот», надбавок к заработной плате и других компенсаций для работающих на «северах» 15.

На сегодняшний день Правительством Российской Федерации устанавливается перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей на основании Постановления Совмина СССР от 03.01.1983 № 12 "О внесении изменений и дополнений в Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, утвержденный Постановлением Совета м инистров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029 (вместе с «Перечнем районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц , работающих в этих районах и местностях», утв. Постановлением Совмина СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029)16.

Законодательно закрепленных критериев отнесения территорий к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям на сегодняшний день не существует. Однако научно обоснованные критерии районирования применялись при разработке проекта Федерального закона № 98065271-2 «О районировании Севера России», которые были результатом исследования Института географии РАН, Института экономических проблем Кольского научного центра РАН «Критерии районирования Севера России», выполненного во исполнение распоряжения Правительства Российской Федерации от 18 января 1992 г. №107-р «О Концепции социально-экономического развития районов Севера»17. В ходе работы было исследовано влияние природных и социально-экономических факторов на условия жизни населения в различных природно-географических зонах. Районирование проводилось на основе интегрального критерия дискомфортности территории, который оценивается на основе численного значения основных факторов (18 характеристик). Наиболее значимым является природно-климатический фактор.

Также понятие Крайний Север приводится в Горной энциклопедии18, в которой «Крайний север» определен как «северная окраинная часть территории CCCP, расположенная в основном в Арктике (т.е. ограниченная с юга Северным полярным кругом, находящимся на 6633 северной широты). В связи с трудностью хозяйственного освоения ряда отдалённых районов Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока на них распространены льготы, установленные для государственных, кооперативных и общественных организаций Крайнего Севера, и, таким образом, к Крайнему Северу условно приравнен ряд территорий CCCP, находящихся южнее Северного полярного круга (постановление Совета м инистров CCCP от 3 января 1983)». В приведенном разделе энциклопедии подробно раскрыт вопрос геологического освоения Крайнего Севера, недра которого богаты разного рода минеральными ресурсами 19.

Понятие «северные территории» было применено в Энергетической стратегии России на период до 2030 года при обозначении важнейших стратегических инициатив, к числу которых отнесена инициатива по освоению углеводородного потенциала континентального шельфа арктических морей и северных территорий России. Однако определения понятия «северные территории» в вышеуказанном документе не приводится. К тому же, в российской пра вовой системе подобный документ, согласно статье 3 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» 20 , является документом стратегического планирования, под которым понимается «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования»

## Особенности правоотношений недропользования на северных территориях Российской Федерации

Предметом правового регулирования отрасли права, определяющим ее самостоятельность, в теории прва признаны однородные общественные отношения. Правоотношения определяются с различных точек зрения. Распространенным является понимание сущности правоотношений как общественных отношений, урегулированных нормами права.

Общественные отношения могут стать предметом правового регулирования, если, -первых, и отличаются устойчивостью, повторяемостью; о-вторых, государство и общество заинтересованы придании этим общественным отношениям правовой формы и, следовательно, в охране и защите их; в-третьих, отличаются способностью к внешнему контролю - судебному, административному, со стороны государства98.

Т.Н. Радько определяет правовое отношение как «регулируемое нормой права общественное, идеологическое, волевое отношение между людьми (коллективом людей), возникающее на основе субъективных прав и юридических обязанностей его участников, охраняемое в необходимых случаях государственной властью99.

Данный подход был заложен в отечественной дореволюционной теории права. Ученый-правовед Н.М. Коркунов считал, что «юридическое отношение есть тоже житейское, бытовое отношение, только регулируемое юридической нормой»100.

В советский период развития теории государства и права ученые также придерживались подобной очки зрения. К примеру, О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородский полагали, что «правоотношение есть не что иное, как регулируемое правом общественное отношение между конкретными лицами, взаимное поведение субъектов которого закреплено юридически и осуществление которого обеспечивается мерами государственной охраны»101.

Стоит согласиться с мнением Р.О. Халфиной, которая отмечает, что научная ценность понятия «правоотношения» заключается в раскрытии эффективности права, в его неразрывной связи с регулируемыми им общественными отношениями102.

Ю.К. Толстой предложил определить правоотношение как «особый вид идеологических общественных отношений , при посредстве которых (через которые) норма права регулирует фактические общественные отношения в их реальной форме»103. Л.А. Морозова отмечает, что правоотношение отличается рядом особенностей: 1) всегда возникает вследствие воздействия норм законодательства на поведение людей. Отсюда между возникновением правоотношения и нормой права устанавливается прямая зависимость: по общему правилу возникает только то правоотношение, которое предусмотрено нормой права. Нет нормы права, не возникнет и правоотношение; 2) это волевое отношение. Иначе говоря, для возникновения правоотношения требуется воля его участников, но для некоторых видов правоотношений достаточно воли только одной стороны; 3) представляет собой связь между субъектами через с убъективные права и обязанности; 4) предполагает индивидуализированную связь между субъектами; 5) всегда охраняется государством, поскольку именно государство своими актами придает общественным отношениям юридический характер104. . М.:

Для данного исследования целесообразно определить отрасль права, предметом которой являются отношения недропользования, и дать определение правоотношениям недропользования на северных территориях Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что в науке горного права комплексных исследований данного понятия не проводилось.

В системе российского права существует отрасль горного права, самостоятельность которой обосновывается целым рядом ученых. Одним из ярких предст авителей науки горного права советского периода является Н.Б. Мухитдинов, который определял горное право как относительно замкнутое структурное подразделение права в целом, способное обеспечить определенный правовой режим регулирования отношений по пол ьзованию и охране недр, обладающее необходимыми признаками, характеризующими отрасль права, самостоятельность которой определяется особенностями предмета правового регулирования – горными правоотношениями.

Также представляется интересным определение, приведенное в одном из современных учебников по горному праву, которое, по утверждению авторов, основывается на разработанных учеными теоретических положениях и положениях действующего законодательства: «горное право следует определить как совокупность правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием недр, в том числе в сфере поиска, разведки, добычи и переработки минерально-сырьевых ресурсов и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств»107. Мухитдинов Н.Б. указывал, что «в самой общей форме горные отношения — это социалистические общественные отношения, объектами которых являются недра как исключительная собственность государства. Они представляют собой правовую форму выражения закрепления экономических отношений, возникающих в процессе использования и охраны недр как объекта государственной собственности. В основе развития горных отношений лежат требования рационального и комплексного использования недр, а не земли, лесов и вод. В этом главная особенность горных правоотношений»108. Автор относит горные правоотношения к сложным видам общественных отношений, что связано с многообразием форм этих отношений и разнохарактерностью оснований их возникновения.

## Содержание правового регулирования недропользования на северных территориях Российской Федерации

До его принятия можно было утверждать, что принцип, установленный статьей 72 Конституции Российской Федерации, соблюдался в полной мере и полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации были выстроены по принципу «двух ключей». Внесенные этим актом изменения в Закон «О недрах» отменили практику принятия совместных решений и заменили ее принципом участия субъекта Российской Федерации в подготовке решения, что фактически является «совещательным правом» при подготовке и принятии решений в сфере недропользования. Следует согласиться с позицией профильного комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, согласно которой «такая реформа противоречит Конституции Российской Федерации, приводит к централизации управления и потере стимулов у субъектов Российской Федерации»188.

Субъекты Российской Федерации в настоящее время имеют полномочия по распоряжению участками недр местного значения, перечень которых также утверждается лишь по согласованию с федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами. В Законе «О недрах» в статье 2.3 определены участки недр местного значения: — участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые; — участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанные с добычей полезных ископаемых; — участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и х озяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности, либо объектов сельскохозяйственного назначения объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Сложившийся порядок разграничения полномочий также противоречит положению ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации, согласно которой «…природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории». М.И. Васильева справедливо указывает, чо «правомочия государства-собственника представляются соподчиненными задачам экологической деятельности государства - субъекта публичной власти, обязанного использовать природные ресурсы как основу жизни деятельности народа»189. Отсутствие у органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий принимать решение о предоставлении права пользования участком недр федерального значения, расположенного на их территории, осуществлять государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр противоречит данному конституционному положению. Деятельность о недропользованию наносит значительный вред окружающей среде и является потенциально опасной. Невозможность органов государственной власти субъекта, на территории которого располагается участок недр, влиять на выбор ниболе экологически безопасных технологий добычи полезных ископаемых, на решение вопросов, связанных с ликвидацией и консервацией месторождений полезных ископаемых иных экологических вопросов отрицательно влияет на окружающую природную среду.

По мнению В.П. Орлова, «регулирование отношений недропользования по разведке и добыче основных видов полезных ископаемых без активного участия субъекта Российской Федерации не может способствовать рациональному комплексному использованию недр, и существующее распределение полно мочий ставит субъекты Федерации с богатыми минерально-сырьевыми ресурсами, в экономически невыгодное положение. И, что немаловажно, данная ситуация является весьма коррупциогенной»190.

Анализируя законодательство о недропользовании, приходится констатировать наличие в нем пробелов и коллизий. К примеру, существует проблема неполного урегулирования установления правового режима геологической информации о недрах, в частности, внутреннего противоречия норм Закона «О недрах», устанавливающих полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Согласно п . 4 ст. 4 данного Закона распоряжение геологической информацией, полученной за счет средств соответствующих субъектов Российской Федерации, относится к полномочиям органов государственной власти субъектов. Наряду с этим п. 4 ст. 3 данного Закона устанавливает, что распоряжение геологической информацией, находящейся в государственной собственности, в том числе полученной за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, относится к полномочиям федеральных органов государственной власти. «Таким образом, согласно установленному порядку после предоставления геологической информации в федеральный и соответствующий территориальный фонды органы государственной власти субъекта Российской Федерации, за счет средств бюджета которого информация была получена, фактически отстраняются от распоряжения ею, поскольку, согласно абз. 2 ст . 27 Закона «О недрах», геологическая информация, полученная за счет государственных средств, признается государственной собственностью без прямого разделения на собственность Российской Федерации (федеральную собственность) и собственность субъектов Российской Федерации, что создает определенные проблемы при определении правовых возможностей субъектов Российской

Федерации, связанных с пользованием и распоряжением данной информацией»191. В исследовании было отмечено, что законодательство в сфере недропользования в Российской Федерации характеризуется некоторыми особенностями, определяющими его специфику, в числе которых было отсутствие в большинстве субъектов Российской Федерации законов, регулирующих отношения недропользования на их территории. Однако большинство субъектов на северных территориях Российской Федерации смогли добиться значительных успехов в обеспечении высокого уровня развития законодательства в сфере недропользования. Приняты основополагающие законы в сфере недропользования, в которые своевременно вносятся изменения в соответствии с федеральным законодательством, так как в данных законах содержится большое количество отсылок к нему, а также разрабатываются и принимаются подзаконные нормативные правовые акты.

Так, в Ямало - Ненецком автономном округе принят Закон от 26 июня 2012 г. № 56-ЗАО «О недропользовании в Ямало-Ненецком автономном округе»192. Закон регулирует отношения, возникающие при предоставлении и использовании участков недр местного значения на территории Ямало-Ненецкого автономного округа.

## Правовое регулирование предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Также подчеркивалось, то именно связи с перспективами осуществления деятельности Российской Федерации в океанах и морях, связанные расширением хозяйственной деятельности на российском континентальном шельфе, увеличением транспортировки грузов, в том числе углеводородного сырья, в Арктике и морях Дальнего Востока, а также с угрозой загрязнения морской среды и побережий, требуется развитие научных экспедиционных исследований окружающей природной среды и регулярный мониторинг открытых районов морей России, Арктики, Мирового океана и континентального шельфа.

В действующей в настоящее время государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012 — 2020 годы, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326254, указанные положения не предусматриваются и не уделяется должное внимание проблеме охраны окружающей среды Арктической зоны.

Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года в целях охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Арктической зоне Российской Федерации предусматривает минимизацию негативного тропогенного воздействия окружающую еду, обусловленного текущей хозяйственной и иной деятельностью, включая: — разработку, обоснование и реализацию мероприятий по снижению угроз окружающей среде, вызываемых расширением хозяйственной деятельности в Арктике, в том числе на континентальном шельфе (с учетом необходимости повышения ответственности предприятий природопользователей за загрязнение окружающей среды, стимулирования разработки внедрения новых технологий, обеспечивающих снижение негативного воздействия на окружающую среду, снижения рисков возникновения минимизации оследствий чрезвычайных итуаций техногенного характера); — принятие мер о повышению эффективности федерального государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, расположенных на территории Арктической зоны Российской Федерации. Также предусматривается разработка внедрение экономических механизмов, стимулирующих воспроизводство и рациональное использование минерально-сырьевых и биологических ресурсов, энерго- и ресурсосбережение, утилизацию попутного нефтяного газа районах нефтедобычи, а также совершенствование системы государственного экологического мониторинга.

Полагаем, что в подобных документах государственного стратегического планирования необходимо более комплексно и подробно регулировать вопросы, касающиеся охраны окружающей среды обеспечения экологической безопасности Арктической зоны.

Государственными программами в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности некоторых субъектов на северных ерриториях Российской Федерации предусматриваются меры экономического регулирования в указанной сфере при пользовании недрами (системы государственно-частного партнерства, развитие инвестиционных проектов, предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших доступных технологий, повышение эффективности использования попутного и природного газа, снижение объемов сжигаемого газа и т.д.). Например, утвержденная постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 9 октября 2013 г. № 426-п государственная программа Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Обеспечение экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2014-2020 годы»255, ведомственная целевая программа «Охрана окружающей среды в Красноярском крае на 2012-2014 годы», утвержденная распоряжением Правительства Красноярского края от 27 декабря 2011 г. № 1156-р256.

Государственными органами ряда субъектов на северных территориях Российской Федерации решается проблема обеспечения утилизации нефтяного (попутного) газа, которая существует федеральном законодательстве. Так, в стратегии создания нефтегазового комплекса для ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, утвержденной постановлением Совета администрации Красноярского края от 10 апреля 2006 г. № 80-п257 содержится положение о необходимости строительства объектов по утилизации нефтяного попутного газа.

Успешное регулирование утилизации нефтяного попутного газа осуществляется Ханты- Мансийском автономном округе - Югра. В соответствии вышеназванной государственной программой Ханты Мансийского автономного округа - Югры «Обеспечение экологической безопасности Ханты-Мансийского автономного округа — Югры на 2014 -2020 годы», в елях охраны атмосферного воздуха т загрязнения предусматриваются меры по разработке экономических стимулов мониторингу увеличения уровня утилизации попутного нефтяного газа, мониторингу снижения выбросов загрязняющих веществ, строительству объектов утилизации попутного нефтяного газа, мониторингу атмосферного воздуха в крупных населенных пунктах автономного округа. Подпрограмма «Строительство объектов утилизации попутного нефтяного газа» предусматривает ряд мероприятий, которые реализуются на основе программ предприятий - природопользователей за счет собственных средств. Мероприятия по утилизации попутного нефтяного газа в Ханты - Мансийском автономном округе - Югре также реализуются за счет ведения базы данных состояния утилизации попутного нефтяного газа по Ханты - Мансийскому автономному округу - Югре в соответствии с распоряжением Правительства Ханты - Мансийского автономного округа - Югры от 4 апреля 2003 г. № 246-рп «Об электронных базах данных Ханты - Мансийского автономного округа — Югры в области государственного управления недропользованием»