Муштакова Екатерина Сергеевна. "Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации": диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.06 / Муштакова Екатерина Сергеевна;[Место защиты: ФГУН Институт государства и права Российской академии наук], 2017.- 222 с.

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  |  |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | --- | --- | | |  |  |  |  | | --- | --- | --- | --- | | |  | | --- | | **Содержание к диссертации**  Введение  **Глава 1. Теоретико-правовые основы и регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств 13**  1.1. Историческое развитие правового регулирования отношений по освоению арктического дна.. 13  1.2. Регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств 33  **Глава 2. Правовое регулирование недропользования в Арктической зоне Российской Федерации**  2.1. Законодательство, регулирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации 47  2.2. Правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации и его эколого-правовые предпосылки 62  **Глава 3. Совершенствование правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации 106**  3.1. Правовое регулирование недропользования на участках недр Арктической зоны Российской Федерации .106  3.2. Правовое регулирование недропользования на трансграничных участках недр 158  Заключение 187  Библиография   * [Регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-nedropolzovanija-v-arkticheskoj-zone-rossijskoj-federacii.html#7666791) * [Законодательство, регулирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-nedropolzovanija-v-arkticheskoj-zone-rossijskoj-federacii.html#7666792) * [Правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации и его эколого-правовые предпосылки](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-nedropolzovanija-v-arkticheskoj-zone-rossijskoj-federacii.html#7666793) * [Правовое регулирование недропользования на трансграничных участках недр](http://www.dslib.net/zem-pravo/pravovoe-regulirovanie-nedropolzovanija-v-arkticheskoj-zone-rossijskoj-federacii.html#7666794)   **Введение к работе**  **Актуальность** **темы** **исследования.** Правовым проблемам  осуществления хозяйственной деятельности в Арктике1 в последнее десятилетие уделяется большое внимание. В данном регионе обнаружены крупные месторождения различных видов полезных ископаемых, что в контексте постепенного исчерпания минеральных ресурсов на  разрабатываемых в настоящее время объектах, приобретает большое социально-экономическое, а также экологическое значение.  Арктический регион, с одной стороны, характеризует биоразнообразие и высокая обеспеченность минерально-сырьевыми ресурсами, а, с другой стороны, – крайне уязвимая, слабо восстанавливаемая флора и фауна. «Большая часть биомассы в Арктике обитает в океане, из-за чего проблема разливов нефти вызывает повышенное беспокойство, и особенная острота этой проблемы заключается в том, что нефть, ввиду своих физико-химических свойств, оказывает разрушающее воздействие, диспергируется очень медленно в холодной воде»2. В связи с этим при принятии решений, связанных с вовлечением месторождений полезных ископаемых в промышленное освоение, необходимо учитывать особенности региона и требовать от пользователей недр применения наилучших доступных технологий, оказывающих минимальное влияние на окружающую среду.  Помимо указанных выше особенностей, геополитическое положение, а также международно-правовые требования, влияющие на формирование  1 В данном диссертационном исследовании понятия «Арктика», «Арктический регион», «Арктическая зона» имеют одинаковый смысл. Изученные по арктической тематике работы позволяют сделать вывод о том, что, как правило, учёные не разделяют указанные понятия. Единственное, можно отметить, что понятие «Арктика» более применимо в международном контексте, а «Арктическая зона», «Арктический регион» - в отношении Российской Федерации.  2 Byers M. International Law and the Arctic. - United States of America by Cambridge University Press, New York, 2013. P. 171.  национального законодательства, предопределяют значительный научный интерес к исследованию правовых проблем Арктики.  Уязвимость арктической природы и наличие в регионе больших запасов полезных ископаемых тесно взаимосвязаны, и именно эта связь порождает серьёзные проблемы, и, как следствие, – необходимость их решения, посредством правовых инструментов.  Совершенствование технологий добычи полезных ископаемых, прежде всего нефти и газа, позволяет приарктическим государствам строить планы по добыче углеводородов на своих континентальных шельфах, что создаёт новые угрозы для арктической природной среды.  В настоящее время реализуется ряд проектов по добыче нефти и газа на континентальном шельфе Российской Федерации в Арктике.  Таким образом, в условиях активного экономического освоения Арктического региона, для минимизации негативного антропогенного воздействия на его окружающую среду, необходимо оценить состояние законодательства, выявить недостатки и сформулировать соответствующие действенные правовые механизмы защиты окружающей среды.  Представляется, что только качественное правовое регулирование позволит защитить окружающую среду от негативных последствий хозяйственной деятельности.  **Цель и задачи исследования.** Целью диссертационного исследования является изучение правового регулирования недропользования в Арктике на предмет выявления его соответствия специальным эколого-правовым требованиям, в которых нуждается уязвимая арктическая природная среда.  Достижение поставленной цели потребовало решения следующих задач:  – проанализировать международное, национальное законодательство приарктических государств (США, Норвегия, Дания, Канада), отечественное  законодательство, регламентирующее недропользование в Арктике, в Арктической зоне Российской Федерации соответственно, – с точки зрения защиты арктической окружающей среды от негативных последствий данной деятельности на предмет существования актов, учитывающих уязвимость арктической природы, содержащих соответствующие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием;  – дать общую характеристику правового режима существующих в государстве категорий участков недр, выявить – какие участки недр входят в Арктическую зону Российской Федерации, определить понятие «участки недр Арктической зоны Российской Федерации»;  – проанализировать особенности предоставления в пользование и особенности самого пользования участками недр федерального значения, особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом и участков недр местного значения для целей разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, применительно к Арктическому региону Российской  Федерации;  – исследовать правовое регулирование досрочного прекращения права пользования недрами – как один из инструментов охраны окружающей среды Арктики;  – проанализировать правовой режим федерального фонда резервных участков недр применительно к Арктическому региону Российской Федерации;  – проанализировать понятие «трансграничное месторождение  полезных ископаемых» – с точки зрения его правового закрепления в российском законодательстве, с точки зрения его научного обоснования среди российских и зарубежных исследователей; рассмотреть практику разных стран по реализации заключения и исполнения соглашений по  трансграничным месторождениям, выявить характерные черты, принципы, лежащие в основе содержания таких соглашений;  – сформулировать предложения по совершенствованию российского законодательства в рассматриваемой сфере.  **Объектом** диссертационного исследования являются общественные отношения по использованию ресурсов недр при геологическом изучении, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе Российской Федерации.  **Предмет** диссертационного исследования составляют нормы,  регулирующие общественные отношения по геологическому изучению, разведке и добыче полезных ископаемых в Арктическом регионе Российской Федерации; материалы правоприменительной практики; а также подходы и выводы, сформулированные отечественными и зарубежными учёными, касающиеся использования природных ресурсов, охраны окружающей среды и её компонентов в рассматриваемой сфере.  **Степень научной разработанности проблемы.** В российской науке уделяется достаточное внимание как проблемам правового регулирования пользования недрами, так и правовым проблемам Арктики.  На современном этапе, правовым вопросам, которые могут возникать при пользовании недрами, посвящаются труды учёных, защищаются диссертации. Среди них необходимо отметить В.Б. Агафонова, Р.В. Агеева, А.В. Архипова, Д.В. Василевскую, С.В. Гудкова, М.В. Дудикова,  Б.Д. Клюкина, В.С. Комиссаренко, В.А. Кузнецовой, Е.Ю. Мазкова,  Я.В. Манина, В.Д. Мельгунова, Д.Л. Никишина, С.В. Паламаря, С.А. Патина, А.И. Перчика, О.С. Свиридовой, И.Н. Сидорова, Р.Р. Ямалетдинова.  Правовым проблемам Арктики также посвящен ряд научных работ, основное внимание в которых уделяется, прежде всего, вопросам раздела арктических пространств между государствами, вопросам международного  права, но не отношениям пользования недрами. Среди авторов таких работ следует отметить Ю.Г. Барсегова, И.Н. Барцица, М.Е. Волосова,  А.Н. Вылегжанина, Г.А. Глазунова, Ю.Н. Малеева, И.Н. Михину,  П.Г. Паламарчука, Л.М. Повала, П.В. Саваськова.  Таким образом, в отечественной правовой науке обширный ряд трудов посвящен, как вопросам недропользования в России, так и отдельно – правовым проблемам Арктики, преимущественно в международном аспекте. Представляется, что сравнительно небольшое на сегодняшний день количество научных исследований в отношении вопросов недропользования в Арктике, в Арктическом регионе Российской Федерации в частности, обусловлено естественными причинами, – ввиду того, что данная часть Земли из-за суровых климатических условий долгое время была недоступной для изучения и освоения. Тем не менее, следует отметить диссертации Д.Р. Коваленко «Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в РФ и Норвегии» (2010 г.), М.Ш. Тельхиговой «Правовое регулирование недропользования на северных территориях Российской Федерации» (2015 г.), в которых рассматриваются вопросы недропользования на северных территориях, акваториях. Однако, настоящая диссертация посвящается правовому режиму недропользования  непосредственно в Арктической зоне РФ, с учётом её природно-климатических особенностей.  Необходимо также отметить труды учёных: С.А. Боголюбова «Особенности природопользования и охраны окружающей среды на российском Севере», И.А. Игнатьевой «Устойчивое развитие Арктической зоны Российской Федерации: проблемы правового обеспечения», А.А. Соловьянова «О сохранении природной среды Арктической зоны Российской Федерации», М.О. Филиппенковой «Двусторонние договоры Российской Федерации в области охраны окружающей среды в Арктическом регионе»,  Н.И. Хлуденевой «Правовая охрана окружающей среды Арктики» и др., которые посвящаются непосредственно экологическим аспектам при освоении и разработке арктических ресурсов, особенностям эффективного развития Арктического региона.  **Эмпирическая база.** Выводы диссертации опираются на материалы научной и периодической печати, имеющей отношение к теме исследования, доклады и статистические данные, размещенные на официальных сайтах органов государственной власти, международных организаций в сети Интернет.  **Методологическая** **основа** диссертационного исследования  базируется на целевом и историческом подходах к проблеме исследования; на системном, историко-правовом, сравнительно-правовом, логико-  юридическом анализе нормативных правовых актов, связанных с предметом диссертационного исследования. Теоретические выводы и практические рекомендации основываются на диалектическом методе познания, который включает принципы объективности, полноты, всесторонности и взаимосвязи исследуемых процессов.  Применение данных методов способствовало проведению  исследования рассматриваемых вопросов в их взаимосвязи, сопоставлению норм права, обобщению фактов, определению тенденций правового регулирования исследуемых отношений, формулированию обоснованных выводов по теме настоящей диссертации.  **Теоретическую основу диссертации** составили научные труды отечественных и зарубежных учёных в различных отраслях права. Эколого- правовая научная составляющая настоящего исследования представлена трудами В.Б. Агафонова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука,  Г.В. Выпхановой, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, И.А. Игнатьевой, Н.В. Кичигина, О.С. Колбасова, Ю.В. Купряшкина,  М.В. Пономарёва, Д.О. Сивакова, А.А. Соловьянова, А.С. Тимошенко,  Т.Я. Хабриевой, Н.И. Хлуденевой и других. Основу диссертации составили также работы учёных, освещающих проблематику правового регулирования отношений недропользования: В.Б. Агафонова, Д.В. Василевской,  С.В. Гудкова, М.В. Дудикова, В.Н. Кокина, В.С. Комиссаренко,  Е.Ю. Мазкова, Я.В. Манина, С.Ю. Мареевой, В.Д. Мельгунова,  Д.Л. Никишина, А.И. Перчика, О.С. Садовской, О.С. Свиридовой,  И.Н. Сидорова, С.А. Сосны и других. В целях проведения комплексного, всестороннего исследования, а также ввиду специфики геополитического положения Арктики, автор изучил работы известных представителей науки международного права: М.Е. Волосова, А.Н. Вылегжанина,  В.Н. Дурденевского, Б.М. Клименко, А.А. Ковалева, Ф.И. Кожевникова, А.Л. Колодкина, М.Н. Копылова, Е.А. Коровина, В.Н. Кулебякина,  В.Л. Лахтина, В.И. Лисовского и других.  Большое значение для настоящего исследования имело также изучение работ зарубежных учёных, таких, как: С. Альберто, Я. Броунли,  Ю.Х. Джавад, А.К. Жудро, Д.Б. Кето, Г. Смедаль, Р. Чарльз, Р. Штайнберг и др.  **Научная новизна** диссертационного исследования выражается в том, что данная диссертация представляет собой комплексное исследование правового регулирования недропользования в Арктической зоне Российской Федерации, обоснование его совершенствования с учетом природных особенностей этого региона, в условиях активного экономического освоения ресурсов арктических недр, с целью минимизации негативного  антропогенного воздействия на окружающую среду.  Научная новизна диссертации отражена в сформулированных и обоснованных теоретических положениях и практических выводах и предложениях, которые выносятся на защиту.  **Положения, выносимые на защиту.**  1. Освоение больших запасов нефти и газа в арктических районах обусловили первостепенное значение проблемы сохранения окружающей среды в Арктической зоне Российской Федерации. Анализ российского законодательства показывает, что слабый учёт географических, природно- климатических, иных уникальных особенностей Арктики препятствует формированию эффективного правового режима охраны уязвимых арктических экосистем. Не определены специальные эколого-правовые требования при проведении работ, связанных с пользованием недрами в Арктической зоне РФ (геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых).  Недропользование в Арктической зоне РФ должно представлять собой выполнение пользователями недр работ, соответствующих лицензии и соблюдение ими специальных эколого-правовых требований.  Указанные требования должны выражаться в строгой регламентации охраны окружающей среды, учитывать особенности рационального использования арктических участков недр (место расположения объекта недропользования), а также минимизацию вредного влияния деятельности, связанной с пользованием недрами, на традиционный образ жизни и здоровье коренных народов Севера, проживающих в зоне влияния работ.  2. В целях создания для арктических участков недр особого правового режима, ввиду высокой уязвимости арктических экосистем к антропогенному воздействию, предлагается определить участки недр Арктической зоны Российской Федерации, как используемые и неиспользуемые части недр, расположенные в пределах сухопутной территории Арктической зоны Российской Федерации3 и в прилегающих к  3 Данная территория определена Указом Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть I). Ст. 2136.  ней пределах внутренних морских вод, территориального моря,  исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.  3. Анализ законодательства о недрах показал, что все эколого- правовые требования, направленные на минимизацию влияния работ, связанных с пользованием недрами, на экосистему, подлежат включению в условия пользования недрами. Ввиду разнообразия и уникальности арктической природы, невозможно предложить единые меры её охраны. Представляется, что в условиях пользования недрами для каждого конкретного участка должна быть разработана своя программа охранных мер.  Таким образом, имея в виду уязвимость природной среды Арктической зоны РФ и длительные сроки её восстановления, при определении условий пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в Арктической зоне РФ в отношении участков недр федерального значения, участков недр с общим правовым режимом, участков недр местного значения, представляется необходимым законодательно закрепить  специальные требования к охране арктических участков недр, которые должны будут включаться в лицензию: 1) разработка недропользователем программы мер по охране арктических участков недр, которая должна соответствовать техническим проектам и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием недрами; её согласование и утверждение федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченным природоохранным органом; 2) предоставление ежегодного отчёта о мероприятиях по её выполнению.  4. Рассматривая вопросы формирования федерального фонда резервных участков недр в целях обеспечения интересов будущих поколений  граждан Российской Федерации в минеральном сырье, предлагается закрепить возможность отнесения к резервному фонду участков недр, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации. Указанное предложение обосновывается наличием в Арктической зоне уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, освоение которых в будущем позволит обеспечить потребности граждан в  минеральном сырье, необходимостью широкого, повсеместного применения эколого-сберегающих технологий.  5. С учётом особенностей географического положения Арктики, необходимости осуществления комплексного и рационального недропользования при межгосударственном сотрудничестве приарктических государств, в отношении изучения и освоения трансграничных участков недр в российском законодательстве о недрах необходимо установить обязанность разработки трансграничного месторождения по единому техническому проекту; соблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, предложенных в настоящем диссертационном исследовании.  6. Анализируя вопрос о досрочном прекращении права пользования недрами, в Законе РФ «О недрах» предлагается установить возможность досрочного прекращения права пользования недрами за несоблюдение специальных требований к охране арктических участков недр, предложенных диссертантом.  **Теоретическая** **и** **практическая** **значимость** **исследования.**  Предложения, сформулированные в работе, могут служить материалом для дальнейших научных исследований правовых проблем в области недропользования. Выдвинутые рекомендации и выводы могут быть использованы органами государственной власти для разработки и совершенствования законодательства и правоприменительной деятельности. Содержащиеся в работе положения могут быть использованы при  преподавании в высших учебных заведениях таких дисциплин, как горное право, природоресурсное право, экологическое право.  **Апробация диссертационной работы.** Основные положения и выводы диссертационного исследования изложены в ряде публикаций, доложены на различных научных конференциях, таких как: II Международный арктический правовой форум «Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты» (г. Санкт-Петербург, 2014), VI Международная научно-техническая конференция «Освоение ресурсов нефти и газа российского шельфа: Арктика и Дальний Восток» (ROOGD-2016) (г. Москва, 2016).  Материалы диссертационного исследования используются также при чтении лекций, проведении семинарских занятий по курсам горного, экологического права в Российском государственном университете нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина.  **Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, трёх глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографии. Регулирование недропользования в Арктике в международном и национальном праве приарктических государств Так, для минимизации антропогенного воздействия на окружающую среду Арктики в условиях активного экономического её освоения, становится всё более важным развитие экологического законодательства приарктических стран, разработка единых подходов к правовой охране окружающей среды и стандартов в этой области .  Представляется необходимым проанализировать международное национальное законодательство приарктических государств (США, Норвегия, Дания, Канада. Россия будет отдельно рассмотрена в главе 2 настоящего диссертационного исследования), регламентирующее недропользование в Арктике с точки зрения защиты ё окружающей среды от негативных последствий данной деятельности на предмет существования актов, учитывающих арктическую экологическую уязвимость, содержащих соответствующие эколого-правовые требования при ведении работ, связанных с недропользованием.  В целях структурирования материала, первую очередь удут рассмотрены источники международного права, а после - национальное законодательство приарктических государств.  Следует отметить, что «современный этап развития международно-правового регулирования Арктики связывают с созданием специализированных международных организаций, в том числе Арктического совета, образованного в 1996 г. для согласования позиций всех арктических государств и Совета Баренцева/Евроарктического региона, учреждённого в 1993 г. с целью урегулирования спорных вопросов в этой части Арктики» . Непосредственно арктической проблематикой сегодня занимается шесть международных межгосударственных организаций одна неправительственная межрегиональная. Помимо отмеченных, к ним относятся также: Конференция парламентариев Арктического региона, Северный совет, «Северное измерение» ЕС, Совет министров Северных стран, Северный форум. Опосредованно вопросам Арктики уделяют внимание такие организации, как ООН, НАТО, ЕС, Гринпис, Всемирный фонд дикой природы, а также ряд научных общественных организаций.  «Арктический совет на современном этапе является наиболее авторитетной международной региональной структурой для международного сотрудничества арктических государств» .  Так, в подписанной в 1996 г. представителями правительств восьми арктических государств Декларации об учреждении Арктического совета заявлено о «стремлении к достижению благополучия жителями Арктического региона», к «устойчивому развитию» этого региона, о стремлении «к защите арктической природной среды, включая здоровье арктических косистем, поддержание биологического разнообразия Арктического региона и сохранение и стабильное использование природных ресурсов».  В последние годы арктическими государствами обозначен приоритет регионального уровня сотрудничества в Северном Ледовитом океане, как наиболее эффективный подход, прежде всего, в целях сохранения особо уязвимой арктической окружающей среды . Мысли учёных подтверждают это: масштабные экологические проблемы, если они не имеют глобального характера, наилучшим образом решаются путём регионального международно 91891-214-0. правового регулирования . А.С Тимошенко выделяет специфику регионального природоохранного сотрудничества, которая состоит в том, что «на его формирование влияют, помимо политических и географических факторов, ещё и факторы экологические». Определяющим, по мнению автора, является «совпадение экологических интересов группы государств, которые, в свою очередь, диктуются необходимостью охраны крупного природного комплекса или объекта (как правило, на уровне экосистемы)» . Профессор О.С. Колбасов отмечает, что охрана природы в полярных регионах могла бы регулироваться действующими международно-правовыми актами универсального и регионального характера, распространяющими своё действие на Арктику Антарктику, - нормами, касающимися предотвращения загрязнения моря, охраны рыбных запасов, морских млекопитающих . «Однако, учитывая уникальную региональную специфику природоохранных, экономических и политических и других условий, тесную взаимосвязь природных комплексов моря и суши и особую хрупкость сложившихся здесь экологических систем, мировая практика пошла по пути специального дополнительного и определённой мере самостоятельного правового регулирования отношений по исследованию, использованию и сохранению в благоприятном для людей состоянии всего комплекса природных объектов в рассматриваемых регионах» . Законодательство, регулирующее недропользование в Арктической зоне Российской Федерации Все названные выше правовые меры обеспечения охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов имеют прямое отношение к исследуемой теме. Важно подчеркнуть, что некоторые из них должны регулироваться и применяться с учетом экологической специфики Арктической зоны РФ.  На практике же все указанные эколого-правовые инструменты требования законодательства по природопользованию и охране окружающей среды являются общими, универсальными, применимыми ко всем территориям, с. акваториям страны, не учитывающими повышенную уязвимость арктических экосистем. Оценивая эколого-правовые требования в недропользовании, В.Б. Агафонов отмечает, что действующая система эколого-правовых требований, предъявляемых к пользователям недр, содержится в большом количестве нормативно-правовых и инструктивно-методических актов различных отраслей законодательства, однако данные требования являются общими, декларативными . В научной литературе по этому поводу утверждается, что, несмотря на то, что в арсенале российского экологического законодательства есть практически все известные лучшей международной, зарубежной практике инструменты эколого-правовой охраны, тем не менее, к настоящему времени эффективный правовой режим охраны уязвимых арктических экосистем не сформировался. «Обладающий высоким природоохранным потенциалом инструментарий современного экологического права играет зачастую второстепенную роль в решении задачи по созданию эффективной правовой модели регулирования общественных отношений, складывающихся в области охраны окружающей среды российской Арктики, обеспечивающей снижение негативного воздействия на неё хозяйственной ной деятельности, возмещение вреда, причиненного уязвимым арктическим экосистемам, предотвращение необратимых негативных изменений природной среды этого региона»182.  Принимая во внимание природные особенности Арктики, а также с учетом потребностей создания эффективной правовой модели регулирования природопользования и охраны природы в этом регионе автору представляется, что в Арктической зоне Российской Федерации должно быть специальное правовое регулирование природопользования и охраны окружающей среды.  С точки зрения методологии исследования ри решении этой важной политической и экологической задачи обратим внимание на суждения ряда теоретиков экологического права. В 1980-е годы О.С. Колбасов писал, что право является эффективным инструментом управления, выражая экологические требования в виде общеобязательных правил поведения, и все более интенсивно используется в целях решения задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов .  Очевидно, что эффективность права как инструмента управления, о чем говорил О.С. Колбасов, во многом зависит от эффективности эколого-правового механизма, лежащего его основе. В отечественной науке экологического права концепция эколого-правового механизма впервые была предложена В.В. Петровым, который рассматривал его как «составной элемент управления качеством окружающей природной среды» . Ученый указывал, что эколого-правовой механизм отражается в совокупности правовых норм и отношений, посредством которых публичная власть обеспечивает выполнение эколого-правовых предписаний с помощью различных мер материально технического, организационного и идеологического характера .  Важно привести мнение М.М. Бринчука, который отмечает, что эколого-правовой механизм представляет собой правовой ресурс, позволяющий достичь результативности экологического права. При этом ученый подчеркивает, что содержание и сущность такого механизма находятся под влиянием особенностей правового регулирования объекта экологических отношений, в соответствии с потребностями общества в его взаимодействии с природой .  В свете исследования темы данной диссертации позиция М.М. Бринчука о том, что содержание и сущность такого механизма находятся под влиянием особенностей правового регулирования объекта экологических отношений, приобретает особое значение. В нашем случае таким объектом является Арктическая зона Российской Федерации, обладающая существенными природными качествами, особенностями, о которых говорилось выше.  Эколого-правовой механизм природопользования, том числе недропользования, и охраны природы Арктики будет тем эффективнее, чем более полно в нем будут учтены ее природные особенности. Причем эти природные особенности должны быть четко выражены в отдельных мерах по охране природы обеспечению рационального недропользования, определяющие основы эколого-правового механизма.  В этом контексте имеет особый теоретический и практический смысл обратить внимание на состояние правового регулирования таких важных правовых мер, как нормирование, оценка воздействия на окружающую среду, государственная экологическая экспертиза, планирование, мониторинг. Их важность, очевидно, определяется тем, что они направлены на предупреждение экологического реда. Эти и другие необходимые меры должны найти отражение в специализированном эколого-правовом акте по Арктической зоне РФ. Правовой режим недропользования в Арктической зоне Российской Федерации и его эколого-правовые предпосылки В предыдущей главе настоящего диссертационного исследования указывалось, что режим предоставления и пользования участками недр федерального значения имеет существенные особенности, отличающие его от режима пре доставления и пользования участками недр иных категорий, полагалось, что законодатель отмечает, что участкам недр присуща разная значимость. То есть, правовое регулирование недропользования в Российской Федерации дифференцировано в зависимости от категории участка недр.  Предлагается проанализировать особенности предоставления и пользования участками недр федерального значения, особенности предоставления участков недр с общим правовым режимом и участков недр местного значения для целей разведки и добычи полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, применительно к Арктическому региону Российской Федерации, а также отдельно проанализировать правовой режим федерального фонда резервных участков недр и на этой основе сформулировать необходимые законодательные предложения, направленные на защиту уязвимой арктической природной среды.  Ранее нами отмечалось, что в Законе РФ «О недрах» понятие участков недр федерального значения появилось е щё в 1995 г., после принятия Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О недрах». Однако, определённость в отношении данных участков недр наступила в 2008 г, после принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи принятием Федерального закона «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства», который установил чёткие критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения, анализ которых позволяет сделать вывод о том, что к данной категории участков относятся все наиболее значимые ресурсы минерального сырья. Необходимо также отметить, что законодатель указывает цель отнесения объектов к участкам недр федерального значения - это обеспечение обороны страны и безопасности государства.  Исходя из указанных Законом РФ «О недрах» критериев, а также ряда его положений, можно заключить, что сегодня участки недр федерального значения представляют собой участки недр, которые обособлены в самостоятельную категорию (по иду полезного ископаемого; по виду полезного ископаемого и по объёму содержащихся в нём запасов; по месту, где объект пользования недрами располагается), наделенную отличительным административно-правовым режимом регулирования.  Основаниями возникновения права пользования участками недр федерального значения являются исключительно решения Правительства Российской Федерации. проведения аукционов (для участков, расположенных на континентальном шельфе; для участков, содержащих аз, которые также включены в соответствующий перечень участков недр федерального значения и при установлении факта открытия месторождения полезных ископаемых на участке недр федерального значения). В обоих случаях основаниями возникновения права пользования участками недр федерального значения являются исключительно решения Правительства Российской Федерации. При этом «принятие решения е удостоверяет возникновение права, а является необходимым основанием для этого» .  Раскрывая данную особенность правового режима участков недр федерального значения, необходимо отметить следующее. В рамках принятия Правительством Российской Федерации решения о предоставлении права пользования участками недр федерального значения, как по форме аукциона, так и в безаукционной форме, - существует обязательная стадия согласования всех проектов распоряжений Правительства Ф с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, которая осуществляется Федеральным агентством по недропользованию (Роснедра).  Так, характеризуя указанную процедуру, исследователи отмечают, что такими заинтересованными федеральными органами исполнительной власти будут являться: - Министерство экономического развития Российской Федерации (согласование проекта распоряжения в части инвестиционных обязательств заявителя и обеспечения их выполнения), - Федеральная служба безопасности Российской Федерации (согласование проекта распоряжения части, касательно отсутствия возможности возникновения угрозы безопасности РФ), Правовое регулирование недропользования на трансграничных участках недр Правительственный совет состоит из министров, которые назначаются с определённой периодичностью двумя государствами. Заседания Совета проводятся ежегодно.  Совместный орган управления состоит из исполнительных директоров и даёт рекомендации Правительственному совету относительно совершения тех или иных действий с участками недр.  Следует обратить внимание на полномочия совместных органов. Так, задачами Правительственного совета и Совместного органа управления являются достижение оптимального использования нефтяных рсуров и равное распределение прибыли от их эксплуатации. Правительственный совет, среди прочего, наделён полномочиями по внесению изменений в нормативные правовые акты, принятые в рамках Соглашения.  Вся деятельность в зоне совместной разработки осуществляется на основании соглашений о разделе продукции. В обязанности Совместного органа управления входит заключение соглашений о разделе продукции с компаниями, которые были специально созданы для выполнения работ по таким соглашениям. При этом в Соглашении не содержится предписаний о том, на территории какого государства должны быть созданы компании-недропользователи, рамках какого законодательства они должны функционировать. В качестве приложений к данному Соглашению в рамках совместного освоения центральной зоны стороны специально подписали кодекс о добыче нефти, форму типового соглашения о разделе продукции, которое заключается между недропользователем и Совместным органом управления, а также налоговый кодекс с целью исключения двойного налогообложения.  Соглашение по впадине Восточный Тимор является одним из наиболее проработанных в плане правового регулирования совместной деятельности на месторождениях углеводородного сырья.  Так, Соглашением предусмотрено, что в том случае, если любое скопление нефти будет выходить за границу центральной зоны и при этом эти запасы могут быть извлечены с территории других зон, государства должны огласовать наиболее эффективный способ освоения данного скопления углеводородов. Если эффективная разработка такого скопления нефти будет возможна только при строительстве сооружений, которые должны будут находиться вне центральной зоны, следовательно, каждая страна должна будет обеспечить необходимое содействие подрядным организациям и Совместному органу управления в строительстве и использовании таких сооружений. При этом такие строительство и использование будут осуществляться согласно законам ой страны, а территории/акватории которой они производятся.  Ещё одной особенностью данного Соглашения является наличие трёх базовых положений в части налогообложения:  1. в целях налогообложения, которое прямо или косвенно связано поиском, разведкой, эксплуатацией углеводородного сырья в центральной части (и действий и объектов, которые также относятся к данным операциям), каждая страна соглашается считать указанную часть своей зоной;  2. применяя налоговые законы в центральной части пролива и также в отношении доли прибыльной одукции и роялти, которые выплачиваются подрядными организациями, каждая страна гарантирует освобождение от двойного налогообложения;  3. каждая страна гарантирует не вводить какие-то иные налоги, которые не предусматриваются налоговым кодексом, применительно поиску, разведке, эксплуатации углеводородного сырья центральной части до того момента, пока другая сторона не будет согласна на введение данных налогов.  Необходимо отметить, что Соглашением предусмотрен срок его действия, который составляет сорок лет, начиная с даты его вступления в силу. Данный срок будет продлеваться до тех пор, пока стороны не заключат соглашение о делимитации континентального шельфа . Таким образом, с учётом изложенного выше, можно констатировать, что, действительно, рассмотренное Соглашение между Австралией и Индонезией по впадине Восточный Тимор является наиболее подробным и обстоятельно проработанным, с точки зрения правового регулирования вопросов, связанных со всеми стадиями освоения месторождения, а также сопутствующих им: предоставление права пользования недрами, детально урегулированный процесс добычи сырья, распределение прибыли, обмен информацией, налогообложение и т.д. Следует особенно подчеркнуть, что данное Соглашение создаёт новый тип лицензионной системы в центральной зоне, которая не зависит от лицензионных систем, существующих в каждом из государств.  Подводя итог анализу обоих международных соглашений, необходимо отметить: несмотря на то, что законодательство рассмотренных государств не содержит норм, регулирующих отношения недропользования применительно к трансграничным месторождениям, однако, реальные стоятельства потребовали, и страны смогли достаточно качественно урегулировать такие взаимоотношения в совместных договорах. И они по праву могут считаться одними из самых эффективных, совершенных, с точки зрения соблюдения принципов совместного изучения и освоения трансграничных месторождений. | |  | |  | | |  | | |