Агафонов Вячеслав Борисович. П равовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами: теория и практика: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.06 / Агафонов Вячеслав Борисович;[Место защиты: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)].- Москва, 2014.- 501 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретико-правовые основы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 27**

1. Роль права в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами 27

2. Понятийный аппарат охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и его значение в сфере недропользования 52

3. Особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами 76

4. Сущность, специфика и соотношение экологической безопасности при пользовании недрами с иными видами безопасности 94

**Глава 2. Особенности правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 118**

1. Состояние и проблемы правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в законодательстве Российской Федерации 118

2. Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на региональном и местном уровне 150

3. Юридическая ответственность пользователей недр как правовая мера охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности 180

4. Тенденции и перспективы совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 210

**Глава 3. Организационно-правовой механизм охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 226**

1. Государственное управление в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 226

2. Экологическое нормирование в сфере недропользования 247

3. Роль государственной экологической экспертизы и иных видов экспертиз в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами 269

4. Государственный надзор за рациональным использованием и охраной недр и безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами 296

**Глава 4. Правовые проблемы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами 323**

1. Правовое регулирование предупреждения и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов 323

2. Основные направления совершенствования законодательства в сфере утилизации попутного нефтяного газа 355

3. Эколого-правовой режим законсервированных и ликвидированных скважин 386

4. Обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при обращении с отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств 409

Заключение 434

Список использованных источников 436

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Комплексное решение социально-экономических задач Российской Федерации неразрывно связано с необходимостью охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Согласно Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р1, Россия обладает одним из крупнейших в мире минерально-сырьевым потенциалом, являющимся основой гарантированного обеспечения экономической и энергетической безопасности страны, удовлетворения текущих и перспективных потребностей экономики в углеводородном сырье и иных полезных ископаемых.

Вместе с тем в процессе пользования недрами, предоставляемыми для  
целей геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых, в  
общей тенденции ухудшения состояния окружающей среды появились новые  
экологические вызовы, характеризующиеся необратимыми изменениями  
качества природной среды, загрязнением атмосферного воздуха, водных  
ресурсов, образованием отходов горнодобывающего производства,

загрязнением земель, а также иными негативными последствиями.

По данным Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации за 2012 год»2, уровень загрязнения окружающей среды в результате деятельности по добыче полезных ископаемых суммарно составил: атмосферного воздуха - 42,7%, водных ресурсов - 6 %, земель - 36,4%, суммарный объем образования отходов производства и потребления - 89,3 %.

1СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5836.

2См.: Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2012 году» // Официальный сайт Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации [Электронный ресурс].- Режим доступа: (дата обращения 07.10.2013).

Экологически опасная деятельность хозяйствующих субъектов в сфере недропользования является основным источником угроз возникновения аварий техногенного характера. Согласно данным Государственного доклада «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2012 году»3 основную техногенную опасность представляют аварии на опасных производственных объектах, приводящие к загрязнению окружающей среды нефтепродуктами в результате разливов при добыче и транспортировке, значительного износа оборудования, нарушения норм и правил его эксплуатации. В 2012 году силами МЧС Российской Федерации было ликвидировано 44 аварии, в том числе: аварий на промысловых трубопроводах - 15, подземных пожаров – 9, пожаров на поверхности обслуживаемых объектов – 6, взрывов и вспышек метана – 4, обрушений горной массы – 4, прочих аварий – 6.

Отсутствие специальных научных исследований по данной тематике, единой концепции охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на государственном уровне, предусматривающей оптимальное сочетание социальных, экономических и экологических интересов, неэффективность организационно-правового механизма рационального использования и охраны недр, несогласованность норм законодательства о недрах с нормами земельного, водного, лесного и фаунистического законодательства в части охраны окружающей среды и ее отдельных компонентов, а также с нормами законодательства в области обеспечения безопасности, противоречивая правоприменительная практика делают тему актуальной и востребованной.

3См.: Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской  
Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2012 году» // Официальный  
сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и  
ликвидации последствий стихийных бедствий. [Электронный ресурс]. - Режим доступа:

обращения 07.10.2013).

Поиск путей решения существующих эколого-правовых проблем  
недропользования обуславливает необходимость комплексного анализа  
теоретико-правовых основ, понятийного аппарата, оценки современного  
состояния правового регулирования данной сферы общественных

отношений, перспектив развития и обеспечения надлежащего применения законодательства с учетом положительного зарубежного опыта с целью формирования эффективного правового механизма охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, адекватного современным экологическим вызовам.

**Состояние научной разработанности темы диссертационного исследования.** В современной эколого-правовой науке комплексные системные исследования в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами не получили надлежащего развития.

Большой вклад в решение проблем охраны окружающей среды при  
пользовании недрами внесли научные работы видных ученых-теоретиков,  
специализирующихся в сфере недропользования: А.И. Перчика (в части  
изучения исторического опыта правового регулирования рассматриваемых  
отношений, а также правового обеспечения воспроизводства минерально-  
сырьевой базы на современном этапе развития Российской Федерации),  
Б.Д. Клюкина (в части исследования эколого-правового режима

недропользования в зарубежных странах), М.Е. Певзнера (в части выявления  
особенностей влияния горного производства на водный и воздушный  
бассейны, природный ландшафт и недра), Н.А. Сыродоева (в части  
исследования правового режима недр и их охраны), Д.В. Василевской (в  
части исследования административно-правового режима недропользования, в  
том числе административных запретов и ограничений, связанных с влиянием  
нефтегазового комплекса на окружающую среду), Р.Н. Салиевой (в части  
исследования теоретических проблем обеспечения рационального

использования и охраны недр), В.Д. Мельгунова (в части изучения практики привлечения пользователей недр к юридической ответственности за экологические правонарушения), М.В. Дудикова (в части исследования института прекращения права пользования недрами, в том числе по основаниям, связанным с нарушением законодательства в области охраны окружающей среды).

Специальные теоретико-правовые исследования были посвящены  
отдельным проблемам обеспечения экологической безопасности при  
пользовании недрами, - энергетической и экологической безопасности  
объектов топливно-энергетического комплекса, в том числе их

антитеррористической защиты (Н.Г. Жаворонкова, Ю.Г. Шпаковский),

экологической безопасности при нефтяных загрязнениях (Е.М. Михайленко,  
С.Н. Рыбаков, А.Г. Тарасов, С.Д. Майер), экологической безопасности  
законсервированных и ликвидированных скважин (М.В. Дудиков),

безопасного использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств (С.С. Трофимец).

Современные эколого-правовые проблемы в сфере недропользования послужили основой для проведения специальных диссертационных исследований. Среди таких научных работ следует выделить диссертации Д.Р. Коваленко «Правовые проблемы охраны окружающей среды при добыче и транспортировании нефти в Российской Федерации и Норвегии» (2010), С.А. Кощеева «Проблемы экологизации законодательства о плате при пользовании недрами и за негативное воздействие на окружающую среду» (2010), В.С. Комиссаренко «Проблемы правового регулирования охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа» (2004), Р.Р. Ямалетдинова «Правовая охрана недр в Российской Федерации» (2004), О.А. Ястребковой «Организационно-правовые проблемы охраны окружающей среды от загрязнения отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств» (2000), Е.Г. Краюшкиной

«Правовое регулирование рекультивации земель, нарушенных в процессе недропользования» (1997).

Тем не менее, в науке экологического права отсутствуют комплексные  
исследования проблем правового регулирования охраны окружающей среды  
и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, не  
выработана единая государственная политика в данной сфере, а  
правоприменительная практика характеризуется пробельностью и

противоречивостью.

Таким образом, исследование проблем правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами представляется важным как с теоретической, так и с практической точек зрения.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

**Предметом диссертационного исследования** выступают:

**-** нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области  
охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при  
пользовании недрами на федеральном, региональном и местном уровнях;

зарубежное законодательство;

документы государственного стратегического планирования;

материалы правоприменительной практики деятельности органов государственной власти, судебных и иных правоохранительных органов;

теоретические положения, научные концепции, доктринальные и стратегические документы экологического законодательства Российской Федерации.

**Цель диссертационного исследования** состоит в разработке теоретических положений и практических рекомендаций, в совокупности составляющих концепцию государственной политики и совершенствования

законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Поставленная цель предопределила следующие **задачи**

**диссертационного исследования**:

исследовать роль права в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами;

проанализировать понятийный аппарат, используемый в нормативных правовых актах в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, показать его значение применительно к сфере недропользования;

выявить специфику охраны окружающей среды при пользовании недрами по сравнению с охраной иных природных компонентов;

раскрыть сущность экологической безопасности при пользовании недрами в соотношении с иными видами безопасности;

провести комплексный анализ правового регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на федеральном, региональном и местном уровнях, выделить факторы, препятствующие реализации законодательства в данной сфере;

изучить практику применения мер юридической ответственности к пользователям недр за нарушение экологического законодательства и возмещения вреда, причиненного окружающей среде и ее отдельным компонентам в процессе пользования недрами;

**-** выявить специфику государственного управления в области охраны  
окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при  
пользовании недрами;

**-** раскрыть особенности экологического нормирования в сфере  
недропользования;

обосновать значимость государственной экологической экспертизы и иных видов экспертиз в обеспечении охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами;

выявить специфику правового регулирования государственного надзора за рациональным использованием и охраной недр и безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами;

сформулировать основные проблемы и разработать научно обоснованные рекомендации по совершенствованию законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

**Методологическая основа диссертационного исследования.** В  
качестве научно-познавательных инструментов и приемов при проведении  
диссертационного исследования были использованы общенаучные методы  
(диалектический, логический, эмпирический, прогностический),

междисциплинарные (частные) методы (системный анализ, сравнительный анализ, контент-анализ, статистический метод), а также специальные (специфические) методы исследования (сравнительно-правовой, формально-юридический, метод правового моделирования и др.).

Использование указанных методов позволило:

исследовать основные правовые категории в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, выявить сущность и специфику рассматриваемых явлений и процессов применительно к сфере недропользования, получить объективную информацию о современном состоянии объекта исследования и сформулировать научно обоснованные прогнозы о перспективах его развития;

провести комплексный анализ правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической

безопасности при пользовании недрами, выявить структурные взаимосвязи и взаимозависимости между элементами рассматриваемых правоотношений;

**-** оценить эффективность правового регулирования отношений в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, в том числе с учетом положительного зарубежного опыта, выявить существующие правовые проблемы в данной сфере и сформулировать научно обоснованные предложения по их решению.

Основными методами исследования выступили сравнительно-правовой и логический методы, предусматривающие анализ и сопоставление правовых институтов, правовых норм, положений нормативных правовых актов, поиск теоретических закономерностей, выявление связей между частным и общим, выявление проблем и пробелов правового регулирования рассматриваемых отношений.

**Теоретическую основу диссертационного исследования** составили научные труды ведущих ученых по проблемам теории права, а также в иных областях научных знаний.

Анализ теоретико-правовых основ охраны окружающей среды и  
обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами  
осуществлялся на основе трудов ученых-юристов в области теории права:  
С.С. Алексеева, А.В. Малько, В.В. Лазарева, В.Н. Кудрявцева,

Д.А. Керимова, А.С. Литвинова, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова,

Л.А. Морозовой, А.С. Пиголкина, Т.Н. Радько, Г.Т. Чернобеля.

Основу теоретической базы исследования составили работы ученых,  
специализирующихся в области недропользования: Д.В. Василевской,  
С.В. Гудкова, М.В. Дудикова, Д.Р. Коваленко, С.А. Кощеева, Б.Д. Клюкина,  
В.С. Комиссаренко, Е.Г. Краюшкиной, Е.А. Козловского, А.Н. Курского,  
Е.Н. Панфилова, А.И. Перчика, М.Е. Певзнера, Ю.А. Подтуркина,

Р.Н. Салиевой, Н.А. Сыродоева, Н.И. Толстых, К.Н. Трубецкого,

Р.Р. Ямалетдинова, О.А. Ястребковой.

В работе также исследованы теоретические выводы и научные  
положения, сформулированные в работах ученых в области земельного и  
экологического права: А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука,  
М.И. Васильевой, H.H. Веденина, Н.Д. Вершило, Г.В. Выпхановой,

А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Б.В. Ерофеева, Н.Г. Жаворонковой,

Н.М. Заславской, Т.В. Злотниковой, И.А. Иконицкой, И.А. Игнатьевой,  
Н.Д. Казанцева, О.С. Колбасова, Н.И. Краснова, И.О. Красновой,

О.И. Крассова, Г.А. Мисник, А.О. Миняева, Э.С. Навасардовой,

В.В. Никишина, В.В. Петрова, Т.В. Петровой, Л.А. Тихомировой,

Ю.Г. Шпаковского.

**Нормативную основу диссертационного исследования** составили  
положения Конституции Российской Федерации, федеральных

конституционных законов, федеральных законов, указов Президента  
Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства  
Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов  
исполнительной власти, законов и иных нормативных правовых актов  
субъектов Российской Федерации, регулирующих общественные отношения  
в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической  
безопасности при пользовании недрами, а также зарубежное

законодательство по данной тематике.

**Эмпирическую основу диссертационного исследования** составили официальные данные, содержащиеся в материалах государственной статистической отчетности, государственных докладах о состоянии окружающей среды в Российской Федерации, официальных отчетных документах Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также материалы правоприменительной и судебной практики.

**Научная новизна диссертационного исследования** выражается в том,  
что в ней впервые проведено комплексное монографическое исследование  
проблем правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения  
экологической безопасности при пользовании недрами, на основе которого  
сформулирована научная концепция государственной политики и

совершенствования законодательства в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, предусматривающая необходимость учета системы экологических рисков в сфере недропользования.

В результате проведенного исследования:

выявлена роль права в решении проблем обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами;

обоснована необходимость формирования понятийного аппарата охраны окружающей среды и экологической безопасности в законодательстве о недрах;

доказана взаимосвязь и выявлены различия между сферами правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

сформулировано понятие «экологически опасная деятельность в сфере недропользования», разработана научная классификация данной деятельности в зависимости от возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека;

разработаны дополнительные критерии, влияющие на порядок отнесения производственных объектов, связанных с пользованием недрами, к классу опасности, а также система дополнительных повышающих коэффициентов;

обосновано предложение о необходимости учета требований в сфере обеспечения экологической безопасности недропользования в документах государственного стратегического планирования;

сформулированы основные направления государственной политики Российской Федерации в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

выявлены пробелы правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на федеральном, региональном и местном уровнях, разработаны предложения по их решению.

В диссертации также сформулированы иные теоретические выводы и положения, обладающие элементом научной новизны, практические выводы и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

**На защиту выносятся следующие наиболее существенные теоретические результаты исследования, отражающие научную новизну работы.**

1. В целях формирования единого подхода к пониманию сущности и специфики охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами обоснован вывод, согласно которому сферы правового регулирования рассматриваемых отношений находятся в тесной взаимосвязи, однако по содержанию не являются тождественными.

Различие сфер правового регулирования охраны окружающей среды и  
обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами  
определяется особенностями обеспечения экологической безопасности  
недропользования, обусловленной потенциальной экологической опасностью  
деятельности производственных объектов для окружающей среды и здоровья  
человека, и выражающимися в наличии особых эколого-правовых мер,  
направленных на предупреждение и смягчение последствий высокорисковой  
деятельности опасных производственных объектов (обоснование

безопасности опасного производственного объекта, экспертиза

промышленной безопасности, требования к техническим устройствам и т.д.),  
установленных в специальных нормативных правовых актах, тогда как  
охрана окружающей среды при пользовании недрами обеспечивается  
традиционными эколого-правовыми мерами (нормирование,

государственный экологический надзор, экологический мониторинг и др.).

Взаимосвязь сфер правового регулирования охраны окружающей  
среды и обеспечения экологической безопасности проявляется в том, что  
только выполнение общих и специальных эколого-правовых мер в  
совокупности позволяет комплексно обеспечить охрану окружающей среды,  
предупредить и минимизировать неблагоприятные экологические

последствия деятельности опасных производственных объектов в сфере недропользования, поскольку данные объекты являются источником потенциальной повышенной экологической опасности для окружающей среды и здоровья человека.

2. Диссертантом выделены особенности охраны окружающей среды  
при пользовании недрами, определяющиеся институциональным

содержанием элементов соответствующих правоотношений, взятых во внутрисистемной связи и взаимодействии:

1) комплексный объект правоотношений, включающий:

недра как природный компонент;

индивидуально определенный участок недр, имеющий верхнюю и нижнюю границы по глубине, а также площади, соотносимой с площадью поверхности земли (горный отвод) или без ограничения по глубине (геологический отвод);

окружающую среду в целом;

отдельные компоненты природной среды, которые могут быть загрязнены или нарушены каким-либо образом в процессе пользования недрами;

2) неравенство субъектов правоотношений, выражающееся в том, что  
одной из сторон данных отношений выступает государство в лице  
уполномоченных органов, тогда как другой стороной являются пользователи  
недр, требования к которым дифференцируются в зависимости от вида  
добываемого полезного ископаемого (стратегические, ценные виды полезных  
ископаемых, общераспространенные полезные ископаемые и т.д.), а также от  
вида участка недр, предоставляемого в пользование (участки недр  
федерального значения, местного значения, иные участки недр, не  
относящиеся к участкам недр федерального и местного значения);

3) доминирующим условием возникновения правоотношения, в  
отличие от иных сфер природоресурсного законодательства, является  
предоставление участков недр в пользование на основании решения  
уполномоченного органа, перехода права пользования участком недр,  
вступившего в силу соглашения о разделе продукции, заключения  
государственного контракта на выполнение работ по геологическому  
изучению недр (в том числе региональному), оформленное специальным  
государственным разрешением в виде лицензии;

4) специфика содержания правоотношений, составляющих  
субъективные права и юридические обязанности, определяется с учетом  
непосредственного вида пользования недрами, добываемого полезного  
ископаемого, и выражается в безусловной обязанности пользователей недр  
обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов  
(норм, правил), регламентирующих условия охраны окружающей среды как  
единой экосистемы, а также отдельных компонентов природной среды **-**недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов от вредного  
влияния работ, связанных с пользованием недрами.

3. В отсутствие легального определения экологически опасной деятельности в экологическом законодательстве и доктрине экологического права сформулировано авторское определение экологически опасной

деятельности в сфере недропользования, которое возможно рассматривать в широком и узком значении.

В широком значении под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования следует понимать любую деятельность, связанную с использованием свойств недр как природного ресурса, которая приводит или может привести к неблагоприятным экологическим последствиям для окружающей среды и здоровья человека.

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

4. В зависимости от возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека следует различать:

1) экологически опасную деятельность с незначительным  
воздействием;

1. экологически опасную деятельность с умеренным воздействием;
2. экологически опасную деятельность с максимальным воздействием. Критериями отнесения экологически опасной деятельности к

конкретному виду воздействия являются: непосредственный вид пользования недрами; потенциальная экологическая опасность для окружающей среды и

здоровья человека физических и химических свойств (воспламеняемость,  
горючесть, радиоактивность, токсичность) отдельных видов добываемых  
полезных ископаемых (углеводородное сырье, твердые полезные

ископаемые (включая общераспространенные), радиоактивные металлы);  
физико-географические и экологические особенности территории

природопользования (близость населенных пунктов, наличие территорий  
традиционного природопользования, особо охраняемых природных

территорий и иных зон с особыми условиями использования территорий, экологически уязвимых участков территорий (замкнутых экосистем); способ пользования недрами (открытым/закрытым способом), объем разработки горной массы; потенциальный экологический вред.

5. Установленные законодательством в области промышленной  
безопасности критерии потенциальной опасности опасных  
производственных объектов в процессе ведения горных работ не учитывают  
влияние на иные природные компоненты, а также окружающую среду в  
целом. В связи с этим обоснована необходимость введения дополнительных  
критериев, которые также должны учитываться при отнесении  
производственных объектов, связанных с пользованием недрами, к тому или  
иному классу опасности. Данными критериями могут стать: степень  
загрязнения земель в результате аварийных разливов нефти и  
нефтепродуктов, атмосферного воздуха и водных объектов в результате  
превышения предельно допустимых выбросов и сбросов исходя из  
потенциальной экологической опасности используемых технических средств,  
применяемых на опасных производственных объектах.

6. Доказана целесообразность введения в законодательство в области  
обеспечения промышленной безопасности системы дополнительных  
повышающих коэффициентов, которые возможно совокупно учитывать при  
отнесении опасных производственных объектов, связанных с пользованием  
недрами, к тому или иному классу опасности.

Такими коэффициентами могут стать: 1) результаты оценки структуры  
залегания запасов полезных ископаемых, наличие/отсутствие

труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов, уровень развития необходимой инфраструктуры; 2) результаты экологической оценки территории, на которой планируется размещение опасных объектов, связанных с пользованием недрами; 3) степень износа основных фондов горнодобывающего производства; 4) наличие/отсутствие накопленного экологического вреда в результате освоения месторождений полезных ископаемых на территориях предполагаемого пользования недрами;

1. наличие/отсутствие неэксплуатируемых потенциально опасных производственных объектов для окружающей среды и здоровья человека (законсервированных и ликвидированных скважин, горных выработок);
2. результаты оценки проведенных работ по рекультивации земель, переработке, обезвреживанию отходов производства и потребления горнодобывающих производств (в случае, если участок недр ранее предоставлялся в пользование); 7) наличие/отсутствие необходимости охраны территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в районах добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей.

7. Анализ совокупности документов государственного стратегического планирования, таких как «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года», «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года», показывает необходимость формирования единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

Такая политика должна исходить из доминанты экологических требований перед экономическими, заключающейся в:

переходе на новую систему технологического нормирования, основанную на принципах наилучших доступных технологий;

предупреждении (профилактики) и планировании долгосрочных потенциальных негативных экологических последствий посредством управления экологическими, промышленными и техногенными рисками;

восстановлении нарушенных естественных экологических систем, в том числе ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью в сфере недропользования.

Элементы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами должны включать: цель, задачи, принципы, механизм координации деятельности субъектов реализации, механизм финансирования мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды.

8. Современные тенденции развития экологического законодательства  
предполагают выработку концепции экологической безопасности,

дифференцированной от сферы охраны окружающей среды, что представляется особенно важным для сферы недропользования, поскольку хозяйственная деятельность пользователей недр является, с одной стороны, основным источником угрозы экологической безопасности, а, с другой стороны, - основой для развития минерально-сырьевой базы с учетом преобладающей роли нефтегазового комплекса в экономике России.

В связи с этим основные требования в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами должны найти отражение в разрабатываемой Стратегии экологической безопасности до 2025 года, в которой, по мнению диссертанта, необходимо закрепить:

- общие результаты оценки состояния законодательства в сфере  
обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

основные угрозы и риски, препятствующие ее обеспечению;

наиболее важные приоритеты и ориентиры государственной политики в данной сфере;

требуемые меры для ее реализации;

специальные целевые показатели (индикаторы) эффективности ее обеспечения.

9. Предлагаемая диссертантом концепция совершенствования

правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами обуславливает необходимость внесения изменений и дополнений в действующие нормативные правовые акты, а также принятия новых нормативных правовых актов, а именно:

1) в целях унификации требований рационального использования и охраны недр с требованиями в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в Законе Российской Федерации «О недрах» предлагается:

в преамбуле сферу применения закона дополнить отношениями в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами;

закрепить понятия: «охрана окружающей среды при пользовании недрами», «обеспечение экологической безопасности при пользовании недрами», «охрана недр», «рациональное использование недр», «экологически опасная деятельность в сфере недропользования» и др.;

полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере регулирования отношений недропользования дополнить полномочиями в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

ввести специальные экологические нормативы качества окружающей среды при пользовании недрами (норматив допустимого остаточного содержания нефти и продуктов ее трансформации в почвах после проведения рекультивационных и иных восстановительных работ, норматив допустимого остаточного содержания нефти и продуктов ее трансформации в донных отложениях поверхностных водных объектов и др.);

установить единый государственный надзор в сфере недропользования, включающий государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, в качестве составной части государственного экологического надзора.

2) в целях восполнения пробелов эколого-правового регулирования в сфере недропользования предлагается принять ряд федеральных законов («Об утилизации нефтяного попутного газа», «О магистральном трубопроводном транспорте», «О нефтяных загрязнениях»), а также отдельных подзаконных актов в области обеспечения эколого-правового режима законсервированных и ликвидированных скважин и обращения с отходами горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств.

10. Диссертантом сформулировано понятие аварийного разлива нефти и нефтепродуктов, под которым следует понимать попадание нефти и нефтепродуктов в окружающую среду в результате разрушения сооружений и (или) технических устройств, либо вследствие неконтролируемого взрыва на производственном объекте, приводящее к возникновению чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

Доказано, что разлив нефти и нефтепродуктов должен признаваться аварийным только в случае одновременного наличия двух обязательных условий: 1) разрушения сооружений и (или) технических устройств (машин,

технологического оборудования, агрегатов, аппаратуры, механизмов) или  
неконтролируемого взрыва на производственном объекте, в результате  
которого произошел разлив; 2) отнесения разлива нефти и нефтепродуктов в  
зависимости от объема и площади разлива к чрезвычайной ситуации  
локального, муниципального, межмуниципального, регионального,

межрегионального и федерального значения согласно установленным критериям.

Иные разливы нефти и нефтепродуктов, не соответствующие установленным критериям, по действующему законодательству следует определять в качестве «инцидента», что представляется необоснованным, поскольку даже минимальные по объему и площади разливы нефти и нефтепродуктов являются текущими источниками загрязнения окружающей среды в результате длительного и интенсивного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности при пользовании недрами.

11. По мнению диссертанта, совершенствование правового

регулирования использования (утилизации) попутного нефтяного газа возможно только при наличии оптимального сбалансированного сочетания экологических, экономических и налоговых мер.

К экологическим мерам использования (утилизации) попутного нефтяного газа предлагается отнести:

законодательное закрепление прямого запрета на сжигание попутного нефтяного газа;

введение специального разрешения на сжигание попутного нефтяного газа, выдаваемого уполномоченным органом государственной власти в области охраны окружающей среды.

Основными экономическими и налоговыми мерами использования (утилизации) попутного нефтяного газа должны стать:

- переход к взиманию платы за негативное воздействие в результате  
выбросов вредных загрязняющих веществ в атмосферный воздух с учетом

новой системы нормирования, основанной на наилучших доступных (существующих) технологиях;

- дифференциация налоговой ставки добытого попутного нефтяного газа в зависимости от степени выполнения пользователями недр требований по его утилизации.

12. Анализ законодательства в области промышленной безопасности  
показывает, что действующие скважины на распределенном фонде недр  
относятся к опасным производственным объектам, в свою очередь,  
ликвидированные и законсервированные скважины на нераспределенном  
фонде недр не относятся к опасным производственным объектам.

Вместе с тем законсервированные и ликвидированные скважины представляют опасность для окружающей среды и здоровья человека из-за нефтегазоводопроявлений (НГВП), которые в течение определенного времени могут привести к экологическим или техногенным катастрофам, в связи с чем, по мнению диссертанта, они должны быть признаны опасными производственными объектами, и в отношении данных скважин должен быть установлен специальный правовой режим, сходный с режимом обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов.

13. Поскольку отходы горнодобывающего и связанных с ним  
перерабатывающих производств являются источником загрязнения  
окружающей среды и создают угрозу обеспечения экологической  
безопасности, предлагается в законодательстве в области обращения с  
отходами производства и потребления установить ряд специальных  
требований при обращении с данными видами отходов, а также требований к  
объектам размещения таких отходов (шламовым амбарам,  
шламохранилищам).

В свою очередь, в земельном законодательстве предлагается  
установить специальный порядок разработки и утверждения проектов  
рекультивации земель, нарушенных в результате хозяйственной

деятельности, связанной с образованием и размещением отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, структура и содержание которых должна дифференцироваться в зависимости от непосредственного вида загрязнения.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** состоит  
в том, что полученные в ходе исследования выводы будут способствовать  
развитию понятийного аппарата в области охраны окружающей среды и  
обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, а также  
дальнейшей унификации и совершенствованию экологического

законодательства.

Сформулированные автором научно обоснованные предложения и рекомендации также возможно использовать в качестве теоретической основы для проведения дальнейших научных исследований в области правового регулирования охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами.

**Практическая** **значимость** **диссертационного** **исследования**

обусловлена возможностью использования полученных выводов и  
рекомендаций в правотворческой деятельности, направленной на

совершенствование действующего законодательства в области охраны  
окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при  
пользовании недрами, в правоприменительной практике органов

государственной власти, правоохранительных органов, а также в учебном процессе при подготовке лекционных курсов и проведении практических занятий по дисциплинам «Экологическое право», «Горное право» на юридических факультетах высших учебных заведений Российской Федерации.

**Апробация** **результатов** **диссертационного** **исследования.**

Диссертация выполнена и обсуждена на кафедре экологического и

природоресурсного права ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».

Основные научные положения, выводы и предложения, содержащиеся в исследовании, нашли отражение в учебниках, монографиях и научных статьях, опубликованных в журналах «Lex Russica (Научные труды Московского государственного юридического университета)», «Актуальные проблемы российского права», «Пробелы в российском законодательстве», «Юридическое образование и наука», «Аграрное и земельное право», «Проблемы экономики и управления нефтегазовым комплексом», «Нефть, Газ и Право» (более 60 работ, объемом более 80,0 п.л.).

Результаты исследований докладывались на круглых столах,  
всероссийских, региональных и международных научно-практических  
конференциях, в том числе: круглом столе «Правовое обеспечение единой  
государственной экологической политики Российской Федерации»

(г. Москва, 2011); международной научно-практической конференции,  
посвященной памяти д.ю.н., проф. Козыря М.И. «Современные приоритеты в  
развитии аграрного, земельного и экологического права» (г. Москва, 2012);  
международной научно-практической конференции «Водное

законодательство и экологические вызовы» (г. Москва, 2012);

международной научно-практической конференции «Современные проблемы реализации земельного и экологического права» (г. Москва, 2013).

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация состоит из  
введения, четырех глав, включающих 16 параграфов, заключения, а также  
библиографического списка использованных источников (нормативных  
правовых, инструктивно-методических актов, специальной научной

литературы, материалов судебной практики).

## Понятийный аппарат охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности и его значение в сфере недропользования

«Охрана окружающей среды» и «обеспечение экологической безопасности» являются основными правовыми понятиями, используемыми в нормативных правовых актах экологического законодательства, вследствие чего раскрытие их сущности необходимо как методологическая основа для последующего выявления их особенностей и значения понятийного аппарата применительно к сфере недропользования, что является одной из основных задач настоящего исследования. Понятие «охрана окружающей среды» окончательно сложилось только в 80-е годы XX века. Изначально оно рассматривалось только в контексте охраны природы как «объем прав и обязанностей субъектов права в их отношении к природной среде в целом или применительно к отдельным ее элементам - лесам, водам, рыбным запасам, животному миру суши, заповедным территориям» 53 , однако в дальнейшем его содержание претерпело существенные изменения, поскольку «вопросы рационального использования природных ресурсов стали тесно увязываться с необходимостью комплексной охраны окружающей среды, созданием оптимальных условий жизни и труда населению» 54 , в связи с чем оно рассматривалось уже в качестве «одной из функций управления социалистического государства, реализуемой посредством правовой регламентации проводимых природоохранных мероприятий с использованием специальных форм и методов их осуществления»55. В научной литературе 80-х годов приводилось достаточно много теоретических понятий охраны окружающей среды, существенно различающихся по своему содержанию, но по-своему отражающих его отличительные характеристики. Данное понятие рассматривалось и как «система государственных мероприятий, обеспечивающих на основе государственных планов развития народного хозяйства СССР сохранение, улучшение и воспроизводство окружающей природной среды, организацию рационального использования природных ресурсов, оздоровление окружающей человека среды его жизни во имя настоящих и будущих поколений советских людей»56, и как «процесс воздействия на отношения по поводу окружающей среды, как определенная социально регулирующая деятельность, имеющая собственное содержание и протекающая в соответствующих формах»57 , и как «своеобразная сфера действия права, проявляющаяся как объект и как социальная среда, на которые действует право и в которых оно функционирует»58.

Сформулированная О.С. Колбасовым и В.В. Петровым теоретическая модель охраны окружающей среды, представленная в виде «специальной хозяйственно-организаторской деятельности государства»59 и основанная на «сочетании экономической заинтересованности в охране природной среды с мерами административного и правового воздействия» 60 , нашла свое отражение в Законе РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 2060-I «Об охране окружающей природной среды»61, при этом подход к пониманию сущности данного понятия как специального вида деятельности государства сохранился до принятия Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Современная формулировка охраны окружающей среды также основана на признании ее в качестве специального вида деятельности, вместе с тем перечень субъектов, осуществляющих данную деятельность, был существенно расширен - согласно статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» под охраной окружающей среды понимается «деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий (природоохранная деятельность)». В настоящее время в современной эколого-правовой литературе данное понятие подвергается обоснованной критике. Так, по мнению О.Л. Дубовик, «в данном понятии не раскрываются ни содержание деятельности, ни составляющие ее меры, ни правовые инструменты, применяемые для охраны окружающей среды (например, мониторинг, контроль, юридическая ответственность и т.п.)»62, а по мнению Л.А. Тихомировой, в «предложенной законодателем дефиниции идет подмена охраны окружающей среды охраной природной среды, поскольку сохранение и восстановление природной среды, а также рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов являются деятельностью соответствующих субъектов, направленной на охрану природной среды, а не на охрану окружающей среды»63. Схожей с вышеперечисленными авторами критической правовой позиции к законодательному определению охраны окружающей среды придерживается М.М. Бринчук, рассматривающий «охрану окружающей среды (природных комплексов, объектов, ресурсов) в виде деятельности, направленной на сохранение или восстановление благоприятного состояния природной среды, воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий», отмечая при этом «двойственность целей, на достижение которых направлена данная деятельность субъектов права - согласно первой позиции охрана окружающей среды осуществляется для сохранения природы, согласно второй позиции, отражающей антропоцентристские тенденции в развитии доктрины и права окружающей среды, она охраняется ради поддержания благоприятных условий жизни человека»64.

## Правовое регулирование охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами на региональном и местном уровне

Эффективность реализации установленных федеральным законодательством государственных полномочий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности на региональном и местном уровне также является необходимой предпосылкой создания благоприятных условий жизни населения, проживающего на соответствующей территории. В Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440180, отмечалось, что переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов, при этом одним из важнейших условий перехода к устойчивому развитию называлось создание отлаженной системы взаимодействия «центр – регионы», предусматривающей четкое разграничение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. О необходимости четкого разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране, указывалось в Экологической доктрине Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р181, Основных положениях региональной политики в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803182, Основных положениях государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. № 1370183, Энергетической стратегии России на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года184, утвержденных Президентом Российской Федерации 30 апреля 2012 г., а также в ряде иных стратегических документов, вместе с тем до настоящего времени в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности правовые возможности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по регулированию данных отношений еще в достаточной степени ограничены федеральным законодательством.

По мнению Э.С. Навасардовой, это обусловлено тем, что «законодательство субъектов Российской Федерации, являющееся наряду с федеральным, правовой основой регионального экологического управления, с одной стороны, формировалось, в условиях неспособности федеральной власти оперативно урегулировать общественные экологические, в том числе управленческие отношения, из-за чего субъекты РФ были вынуждены самостоятельно создавать нормативно-правовую базу, подчас противоречащую Конституции Российской Федерации»185. В свою очередь, как отмечала М.И. Васильева, «на формирование экологического законодательства субъектов Федерации решающее влияние оказывают два фактора: во-первых, складывающаяся экологическая ситуация в стране в целом и на отдельных ее территориях, побуждающая к созданию эффективных правовых механизмов регулирования отношений в сфере взаимодействия общества и природы, и, во-вторых, тенденции развития федеративных отношений в России» 186 , при этом, как справедливо подчеркивала Л.А.Тихомирова, «определяющая роль в формировании, дальнейшем развитии и совершенствовании законодательства в области охраны окружающей среды, безусловно, принадлежит федеральному законодательству»187.

Например, разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации государственной политики в области экологического развития Российской Федерации закреплены статьями 5 и 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В соответствии с абзацем 2 статьи 5 данного Закона к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относится обеспечение проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации, в свою очередь, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, в соответствии с абзацами 2,3 статьи 6 Закона относится участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации, а также участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Механизм реализации исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации указанных полномочий предусматривает принятие законов и иных нормативных правовых актов в реализацию полномочий в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, закрепленных федеральным законодательством, а также разработку и реализацию региональных и межмуниципальных программ и проектов в области охраны окружающей среды, вместе с тем реализация указанных полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации в настоящее время сопряжена с рядом проблем, в первую очередь по причине того, что формы такого участия действующим федеральным законодательством не определены, а основные регулятивные полномочия закреплены за федеральными органами государственной власти, вследствие чего реализация большинства возложенных на органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий напрямую связана с необходимостью взаимодействия с Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, а также с иными заинтересованными федеральными органами государственной власти. Как следствие, определенные проблемы возникают у органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации иных государственных полномочий, напрямую связанных с полномочием по участию в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

## Экологическое нормирование в сфере недропользования

Институт экологического нормирования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в области установления нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на нее, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды, в целях государственного регулирования воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, гарантирующее обеспечение благоприятной окружающей среды, обеспечение экологической безопасности и устойчивое функционирование естественных экологических систем. Таким образом, «нормирование является своего рода юридическим инструментом, при помощи которого люди определяют пределы дозволенного поведения по отношению к окружающей природе»281. В доктрине экологического права экологическое нормирование является одним из самых сложных и интенсивно развивающихся правовых инструментов охраны окружающей среды и рассматривается в нескольких качествах - как правовая мера охраны окружающей среды282, как правовой институт и как функция государственного управления в области охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов283, а также как одно из средств государственного регулирования природоохранной деятельности284. Несмотря на достаточно детальную регламентацию в действующем законодательстве основных понятий и определений в области экологического нормирования, видов нормативов, а также порядка их установления, институт экологического нормирования продолжает оставаться одним из самых спорных в теории экологического права, поскольку, как справедливо отмечает О.Л. Дубовик, «то, как оно определяется в части 2 статьи 19 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не дает надлежащего представления о сути этой деятельности, ее правовом значении и юридических последствиях»285.

Аналогичного мнения придерживаются и ряд других авторов. Например, как отмечает И.О. Краснова, «система природоохранного нормирования используется в России в основном только в качестве основы для взимания платежей за загрязнение окружающей среды, а это не соответствует первоначальному предназначению данного инструмента»286 , что приводит, по мнению Н.И. Хлуденевой, «к парадоксальной ситуации, когда государству становится выгодным не снижение уровня негативного воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, а его рост»287. Существующая концепция экологического нормирования согласно положениям Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» заключается в установлении нормативов качества окружающей среды, нормативов допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, иных нормативов в области охраны окружающей среды, а также нормативных документов в области охраны окружающей среды. Под нормативами качества окружающей среды понимаются нормативы, которые установлены в соответствии с физическими, химическими, биологическими и иными показателями для оценки состояния окружающей среды и при соблюдении которых обеспечивается благоприятная окружающая среда. Нормативы качества едины на всей территории Российской Федерации и являются основой для разработки нормативов допустимого воздействия на окружающую среду. В свою очередь, нормативы допустимого воздействия на окружающую среду - нормативы, которые установлены в соответствии с показателями воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и при которых соблюдаются нормативы качества окружающей среды. Статья 21 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц - природопользователей устанавливает следующие виды нормативов допустимого воздействия на окружающую среду: нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов; нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение; нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий); нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды; нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду; нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации в целях охраны окружающей среды. Анализируя действующее законодательство в области установления нормативов допустимого воздействия на окружающую среду, следует отметить, что в настоящее время наиболее применимы и, соответственно, наиболее обеспечены нормативным регулированием только три из вышеперечисленных видов нормативов - нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, нормативы образования отходов производства и потребления и лимитов на их размещение, а также нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий).

В отношении иных нормативов допустимого воздействия на окружающую среду следует сделать вывод, согласно которому их применение в настоящее время существенно ограничено, поскольку, например, нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду в настоящее время установлены только в специальных нормативных правовых актах, обеспечивающих охрану уникальной экологической системы озера Байкал, и к иным отношениям в области оценки негативного воздействия хозяйственной деятельности на окружающую среду фактически не применяются. Так, в соответствии с приложением № 5 к приказу Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 5 марта 2010 г. № 63 «Об утверждении нормативов предельно допустимых воздействий на уникальную экологическую систему озера Байкал и перечня вредных веществ, в том числе веществ, относящихся к категориям особо опасных, высокоопасных, опасных и умеренно опасных для уникальной экологической системы озера Байкал» 288 установлены нормативы допустимой антропогенной нагрузки на уникальную экологическую экосистему озера Байкал, в частности, допустимые нагрузки на локальные наземные экосистемы центральной экологической зоны БПТ при непрерывном пребывании людей в вегетационный период, допустимые воздействия при рекреационном использовании наземных экосистем, а также допустимые воздействия на естественные экосистемы центральной экологической зоны Байкальской природной территории при выпасе сельскохозяйственных животных.

## Основные направления совершенствования законодательства в сфере утилизации попутного нефтяного газа

Одной из важнейших задач в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами является решение проблемы утилизации попутного нефтяного газа. По разным оценкам за год в результате сжигания попутного нефтяного газа в атмосферу выбрасывается более 300 тыс. тонн вредных веществ, в том числе окиси азота, сернистого ангидрида, окиси углерода, что ведет к ухудшению экологической обстановки в нефтепромысловых районах. В свою очередь, население подвергается воздействию экологически вредных продуктов сгорания попутного нефтяного газа, в том числе и канцерогенных, что приводит к существенному повышению заболеваемости населения в регионах нефтегазодобычи388. Сложившаяся негативная ситуация в области утилизации попутного нефтяного газа во многом объясняется отсутствием специального нормативного правового акта, регулирующего данные общественные отношения. Помимо постановления Правительства Российской Федерации от 8 января 2009 г. № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках» 389 , а также постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2012 г. № 1148 «Об особенностях исчисления платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании на факельных установках и (или) рассеивании попутного нефтяного газа»390 , правовое регулирование в данной сфере в настоящее время частично осуществляется Федеральным законом от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», Порядком определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 28 августа 1992 г. № 632 391 , постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления» 392 , а также рядом иных подзаконных нормативных правовых актов, вместе с тем Федеральный закон «Об утилизации попутного нефтяного газа» до настоящего времени так и не был принят.

Необходимо отметить, что в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривалось два законопроекта, посвященных вопросам утилизации попутного нефтяного газа, однако по состоянию на декабрь 2013 г. проект федерального закона № 454850-5 «Об использовании попутного нефтяного газа и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» 393 до сих пор находится на стадии рассмотрения, а проект федерального закона № 160401-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам эффективного использования нефтяного (попутного) газа»394был снят с рассмотрения в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы. Сложности, связанные с нормативным регулированием утилизации попутного нефтяного газа данной сферы во многом обуславливаются сложным межотраслевым характером данных отношений. Как вполне справедливо отмечает М.И. Васильева, «задача правового урегулирования прекращения крупномасштабного сжигания попутного нефтяного газа требует неотложного решения с использованием средств не только экологического и природоресурсного права, но и ряда других отраслей права»395, вместе с тем специфика отношений, складывающихся в связи с использованием (утилизацией) попутного нефтяного газа, в настоящее время не позволяет урегулировать их в рамках ни одной из существующих отраслей права Российской Федерации. В целом в сфере правового регулирования утилизации попутного нефтяного газа следует выделить 3 относительно обособленных группы общественных отношений, обладающих определенной спецификой. К первой группе следует отнести общественные отношения в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при сжигании попутного нефтяного газа. Правовое регулирование данных общественных отношений должно обеспечиваться экологическим законодательством посредством установления требований к техническим проектам разработки месторождений углеводородного сырья в части использования попутного нефтяного газа; требований к проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию системы учета попутного нефтяного газа и предоставлению информации уполномоченным органам государственной власти; введения системы мер по ограничению выброса попутного нефтяного газа в атмосферный воздух; установления системы целевых показателей сжигания попутного нефтяного газа; требований безопасности к деятельности организаций, занятых сбором, транспортировкой и переработкой попутного нефтяного газа при использовании попутного газа и его сжигания на факельных установках; юридической ответственности нефтегазодобывающих организаций за сверхнормативное сжигание попутного нефтяного газа, а также реализации иных организационно-правовых мер, вместе с тем в настоящее время вопросы утилизации нефтяного попутного газа регулируются достаточно фрагментарно.

Например, в законодательстве о недрах следует выделить только пп. «б» п. 13 Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118, согласно которому варианты проектных решений в отношении мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа включаются в состав проектной документации на разработку месторождений углеводородного сырья, а также пункт 5 части 2 статьи 23 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», в соответствии с которым одним из требований по рациональному использованию и охране недр является обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов. Таким образом, условия, связанные с обеспечением утилизации попутного нефтяного газа и его объемов, на практике включаются в лицензию на пользование недрами, однако данные меры по своей правовой природе являются скорее организационными, чем природоохранными.