

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
_____ Т.Ю. Сидорова
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 20 ____ г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Рациональное природопользование. Международное и национальное
правовое регулирование (на примере горнодобывающих компаний)

40.04.01 «Юриспруденция»

40.04.01.09 «Право и политика природопользования в Сибири и Арктике»

Научный руководитель	_____	Зав. кафедрой, кандидат юридических наук, доцент	_____	Т.Ю. Сидорова
	подпись, дата		должность, ученая степень	инициалы, фамилия
Выпускник	_____			Т.А. Климова
	подпись, дата			инициалы, фамилия
Рецензент	_____	Старший преподаватель кафедры трудового и экологического права	_____	Д.А. Фицай
	подпись, дата		должность, ученая степень	инициалы, фамилия

Красноярск 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. Рациональное природопользование в горнодобывающей отрасли: теоретические и международно-правовые аспекты	6
1.1. Понятие рационального природопользования в горнодобывающей отрасли.....	6
1.2 Регулирование рационального природопользования в горнодобывающей отрасли с помощью международного «мягкого права»	15
1.2.1 Международные неправительственные организации и инициативы в горнодобывающей отрасли.....	20
2. Сравнительный анализ законодательства государств по обеспечению рационального природопользования в горнодобывающей отрасли	31
2.1 Законодательство России.....	31
2.1.2 Российское законодательство в области рационального природопользования, политика.....	31
2.2 Законодательство Австралии.....	72
2.2.1 Западная Австралия. Механизмы реализации рационального природопользования.	77
2.3 Законодательство Канады.....	84
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	92
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	99

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением [1].

К концу 1960-х годов стало очевидным, что бесконтрольное использование природных ресурсов, а также ухудшение состояния окружающей среды представляет собой угрозу существования человечества. Как отмечалось и докладе Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития «Наше общее будущее», несмотря на появление у мирового сообщества многих общих взглядов на экологические проблемы, продолжающаяся ничем не сдерживаемая деградация окружающей среды угрожает благосостоянию людей, а в некоторых случаях и существованию жизни на планете [2].

Существует тесная взаимосвязь между общим экономическим ростом и изменениями, происходящими в окружающей среде. Очевидно, что глобальный характер изменения окружающей среды требует выработки согласованной стратегии хозяйственного развития на перспективу.

Горное дело или карьерные работы в какой-либо форме присутствуют фактически в каждой стране мира. Горнодобывающая промышленность оказывает важное экономическое, экологическое, трудовое и социальное влияние как в странах или регионах, где она существует так и в тех, где ее нет. Для многих развивающихся стран она вносит существенный вклад в валовой внутренний продукт и, часто, составляет большую часть прибыли в иностранной валюте и иностранных капиталовложениях. Воздействие горнодобывающей промышленности на окружающую среду может быть существенно и длительно. Есть множество примеров правильной и неправильной эксплуатации и рекультивации разрабатываемых месторождений и карьеров. Воздействие на окружающую среду при

использовании полезных ископаемых становится важной проблемой для промышленности и занятых в ней трудовых ресурсов. Беспокойство мировой общественности по поводу глобального потепления, например, может повлиять на потребление угля в ряде регионов; использование вторичного сырья уменьшает потребность в новом сырье; а растущее использование неминеральных материалов, таких как пластмассы, влияет на потребление металлов и минерального сырья на единицу валового внутреннего продукта.

Целью работы является выявление роли рационального природопользования в горнодобывающей отрасли промышленности.

Для достижения поставленной цели будут решаться следующие задачи:

- 1) сравнительный анализ законодательства ряда стран, регулирующего отношения в горнодобывающем производстве;
- 2) определение понятия рационального природопользования в горнодобывающей отрасли;
- 3) определение роли горнодобывающих компаний в выполнении государствами международных обязательств в области экологии и охраны окружающей среды;
- 4) изучить механизмы регулирования в природопользовании и охране окружающей среды;
- 5) изучить требования к горнодобывающим компаниям за рубежом и в России;

Объектом исследования являются экологические отношения, возникающие в горнодобывающей отрасли промышленности.

Предметом исследования выступают национальные и международно-правовые нормы, регламентирующие процессы использования и сохранения природных ресурсов.

Методологическую основу работы составили методы анализа, синтеза, системно-структурный, формально-юридический, сравнительно-правовой методы правового регулирования общественных отношений по поводу природы, выступающий логическим продолжением принципа единства

использования природных ресурсов и охраны окружающей природной среды, а также принципы и основные положения концепции устойчивого развития.

Теоретическую основу составили научные работы отечественных и зарубежных ученых в области экологического и природоресурсного права.

Эмпирическую базу исследований составляют международное законодательство и национальное законодательство в различных государствах.

Глава 1. Рациональное природопользование в горнодобывающей отрасли: теоретические и международно-правовые аспекты

1.1. Понятие рационального природопользования в горнодобывающей отрасли.

Природа составляет основу жизнедеятельности человека, а его благополучие неразрывно связано с использованием природных ресурсов.

В российском законодательстве понятие «природные ресурсы» впервые определено в рамках Федерального закона № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года (далее – ФЗ-7), который определил данную дефиницию в качестве компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производств, и предметов потребления. Руководствуясь ст.1 ФЗ-7 мы также понимаем, что использование природных ресурсов – это эксплуатация природных ресурсов, вовлечение их в хозяйственный оборот, в том числе все виды воздействия на них в процессе хозяйственной и иной деятельности. Определение термина природного объекта дает понять, что это есть не что иное, как часть природной среды, возникшая без участия человека, взаимодействующая с природой и остальными её частями, ввиду сохранения своих природных свойств, представляющая ценность в силу своего существования. При этом понятие природная среда (далее также - природа) определяется, как совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а это значит, что природные ресурсы представляют собой часть природы, имеющую потребительский интерес [3,4].

Исходя из определений ощутима разница понятий природный объект и природный ресурс, если природные объекты представляют скорее экологическую ценность, то природные ресурсы – экономическую. Можно сделать вывод о том, что использование природных ресурсов является лишь

частью процесса природопользования, а природные ресурсы можно определить, как объект природопользования [5].

Термин «природопользование» был введен в научный оборот в 1958 году Ю.Н. Куражковским, с целью охарактеризовать не только потребление природных благ, но и построение отношений человека с природой на рациональной основе, предусматривая при этом сохранение природоресурсного потенциала для будущих поколений. Ю.Н. Куражковский основал также научную дисциплину «Природопользование» для разработки фундаментальных основ взаимоотношений человека с природой, общих принципов осуществления всякой деятельности, связанной с использованием природных ресурсов и комплексного решения проблем, связанных с антропогенным воздействием на природные системы. «Природопользование» в интерпретации этого автора это деятельность, связанная с непосредственным использованием природой и ее ресурсами либо с воздействиями на нее, которая приводит к обоснованию системы деятельности, ориентированной не только на использование природных благ, но также их охрану и воспроизводство. В формулировке автора термина Ю. Н. Куражковского: «Задачи природопользования как науки сводятся к разработке общих принципов осуществления всякой деятельности, связанной либо с непосредственным использованием природой и ее ресурсами, либо с изменяющими ее воздействиями. Конечная цель этой разработки — обеспечить единый подход к природе как к всеобщей основе труда» [6].

В юридической науке на сегодняшний день нет единого подхода к пониманию термина «природопользование». А.Я. Рыженков в своей статье «Правовые принципы природопользования в системе российского права» называет определение природопользования, по его мнению, являющееся наиболее удачным: природопользование – это «совокупность всех форм экономически значимого использования гражданами и их объединениями природных ресурсов при соблюдении ограничений, установленных экологическим законодательством, при этом соблюдение экологических

правил и требований позволяет говорить о природопользовании рационально». В вышеуказанном определении отмечается экономически значимая сторона природных ресурсов, но отсутствует указание их значимости в качестве основы жизни и деятельности человека [7].

Используемое в документации всех видов, научно-технической, учебной и справочной литературе понятие «природопользование» в соответствии с ГОСТ Р 52104—2003 – это использование природных ресурсов в процессе человеческой деятельности [8].

В правовых документах, принятых на основе ФЗ-7, термин «природопользование» использовался с дополнениями подчеркивающими, что природопользование подразумевает не только использование, но также охрану и воспроизводство природных ресурсов.

Российское законодательство регламентирует отдельные виды природопользования, при этом наиболее показательна разница между видами природопользования в зависимости от целей деятельности и способа оформления права на ее осуществление – это общее и специальное природопользование.

В.В. Петров отмечает: «Общее природопользование не требует какого-либо специального разрешения, осуществляется гражданином в силу принадлежащих ему естественных прав, возникающих и существующих как результат его рождения и существования. Специальное – реализуется гражданами и хозяйствующими субъектами на основе разрешения компетентных органов государства. Оно носит целевой характер». При данной классификации также необходимо учесть такой фактор, как степень значимости и обратимости негативных последствий природопользования, если оно заведомо не способно причинить существенного или необратимого вреда, то такое природопользование может осуществляться в режиме общего, в противном случае требуется определить в лицензии допустимые пределы специального природопользования. В каждом конкретном случае пределы реализации права общего природопользования могут быть установлены с

участием иных лиц, приобретающих прав специального природопользования. Что же касается специального права, оно требует наличия имущественного права на используемый объект. Если субъект уже владеет природным объектом достаточно только разрешения компетентного органа, в противном случае понадобится получения непосредственно имущественного права на такой объект [9].

Подтверждением того, что отношения в области использования, охраны и распределения природных ресурсов рассматриваются, как имущественные отношения является то, что в соответствии с российским законодательством природные объекты являются недвижимыми вещами.

На сегодняшний день существует большое количество кодифицированных актов, регулирующих правоотношения в сфере природопользования, что говорит о высокой степени нормативного регулирования в данной области. Природные ресурсы тесно связаны с землей, т.е. перемещение которых невозможно без причинения ущерба назначению, законодательно отнесены к недвижимым вещам. Однако следует помнить, что отнесение природных ресурсов к разделу недвижимых связано, прежде всего, не с понятием вещь, а с понятием недвижимость, но созданная без участия человека.

Таким образом, правовые отношения в области природопользования являются имущественными отношениями, включающими отношения по поводу собственности на природные ресурсы, использования и распоряжения природными объектами и ресурсами, т.е. складывающиеся по поводу определённого объекта (ресурса), являющегося компонентом окружающей среды. Правоотношения в сфере природопользования возникают в случаях, предусмотренных законом, и могут быть затем изменены или прекращены в установленном законом порядке [10].

Как сфера правового регулирования природопользование – это не только процесс эксплуатации природных и природно-антропогенных объектов, но и потребления природных ресурсов, т.е. компонентов

природной среды, которые могут быть изъяты человеком для своих нужд. Этот процесс подлежит правовой регламентации норм различной отраслевой принадлежности.

Именно поэтому отношения в сфере природопользования подлежат комплексному регулированию с применением норм конституционной, гражданской, административной и природно-ресурсной отраслей права.

Но также стоит отметить, что использование природных ресурсов нельзя рассматривать в отрыве от их охраны. Допустимые границы воздействия на окружающую среду и ее отдельные элементы должны включать в себя весь спектр отношений, в том числе отношений по видам предоставляемых на них прав, объеме и режиме использования, пределе эксплуатации и пр. [11].

Само по себе право природопользования представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе использования и охраны природных ресурсов. Предмет права природопользования составляют общественные отношения между государственными органами, органами местного самоуправления, гражданами, юридическими лицами, возникающие в связи с владением, использованием, распоряжением, охраной природных ресурсов и регулируемые нормами права в сфере природопользования. Таким образом регулирование природопользования нормами права можно обозначить как право природопользования.

При этом упоминание термина «право природопользования» отсутствует в федеральном законодательстве РФ, но встречается в международных соглашениях с участием РФ, в региональном законодательстве, в подзаконных актах федерального уровня, в актах судебной практики, в специальной литературе.

Нормы права природопользования регулируют отношения рационального природопользования, являются эколого-ориентированными и, помимо отношений пользования природными ресурсами, включают

отношения по экологическому нормированию хозяйственной деятельности, лицензированию, ограничению воздействия на окружающую среду.

Также как соотносятся между собой категории природопользование и использование природных ресурсов, так и аналогичным образом соотносятся категории «рациональное природопользование», являющееся более широким по содержанию, и «рациональное использование природных ресурсов», поскольку первое предполагает пользование всей природой, охватывает не только природные ресурсы, но и иные природные блага (например, ассимиляционный потенциал окружающей природной среды, объекты природного наследия, объекты всемирного природного наследия, не доступные для геологического изучения и освоения «участки недр» и др. [12].

Понятие «рациональное природопользование» получило широкое распространение в научной литературе по экологическому праву, в рамках которого оно трактуется в качестве принципа права природопользования, направленного на обеспечение учета экологических требований в процессе природопользования. Принцип рационального использования природных ресурсов является одним из сегментов фундамента построения правового механизма природопользования. Данный принцип отражает необходимость взаимосвязанного, единовременного и равновесного решения социально-экономических, экологических задач в процессе добычи, переработки и потребления, природных благ.

Под правовым механизмом обеспечения рационального природопользования предлагаем понимать систему правовых мер, средств и способов, направленных на реализацию наиболее эколого-эффективного пользования природой с учетом справедливого баланса частных и публичных (государственных, муниципальных и общественных) интересов. Указанный правовой механизм имеет свою структуру: правовые ограничения, правовые запреты, договорные элементы, организационные элементы, охранительно-защитные элементы, правовые стимулы. Экологическая мера позволяет

отличить правовой механизм обеспечения рационального природопользования от правового механизма обеспечения рационального использования природных ресурсов. Первый механизм является более широким по своему содержанию и включает общественные отношения по поводу не только природных ресурсов, но и природных объектов, поэтому степень проявления и влияния экологической меры выражена здесь намного сильнее. В правовом механизме обеспечения рационального природопользования экологическая мера оказывает воздействие на правотворчество, правоприменение и правовые последствия (например, ассимиляционный потенциал природной среды). В правовом механизме обеспечения рационального использования природных ресурсов влияние экологической меры на правовую действительность ограничено, поскольку сужено действие природных закономерностей [13,14].

При довольно частом употреблении термина «Рациональное использование природных ресурсов» в нормативных правовых актах (например в ФЗ-7 – 13 раз) его определение с четкими критериями, которые могли бы отделить понятие от «Нерационального использования природных ресурсов» не находится. Более того, разграничений с понятиями «устойчивого» и «неистощительного» и других видов природопользования также не определено. В отсутствие указанных критериев не может идти речи о разработке целостного правового механизма обеспечения рационального природопользования. Ситуация осложнена и тем, что его проектирование должно осуществляться с обязательным учетом природных закономерностей, процессов и явлений.

По мнению Е.В. Луневой правовая суть рационального природопользования как наиболее оптимального взаимодействия человека и природы состоит в увеличении качественных и количественных характеристик экологических систем в виде повышения их устойчивости к негативному воздействию природных и антропогенных факторов, определяя, что рациональное природопользование не может пониматься, как

пользование природой, которое вроде бы и не приводит к нарушению законодательства, но в то же время не является наиболее благоприятным.

Рациональный подход к природопользованию опирается на фундаментальные принципы:

- возможно полное использование природного ресурса;
- доведение неиспользованных отходов производства до такого состояния, при котором они могут быть ассимилированы экологическими системами.

Также по мнению Е.В. Луновой можно выделить 3 подхода к рассмотрению понятия рационального природопользования:

I подход. Часть ученых-естественников под рациональным природопользованием подразумевают неистощительное (устойчивое) пользование природными благами, в том числе основывающееся на воспроизводстве природных ресурсов. Среди них — Т. В. Ващалова (2014)¹⁰, А. П. Воронцова (2000)¹¹, С. А. Генсирук (1979)¹², И. Ю. Григорьева (2014)¹³, В. В. Краснов (1992)¹⁴, В. К. Новиков и др. в содержание рационального природопользования вкладывают экологически безопасное и экономически эффективное пользование природой. Такое значение «рациональности» природопользования очень близко к неистощительному его виду, но не является таковым в полном понимании названного термина, поскольку охватывает лишь одну грань — экологическую безопасность. Получается, что безопасное использование природной среды полностью поглощается категорией «неистощительное природопользование». Полагаем, что воспроизводство природных ресурсов характеризует не только рациональное, но и неистощительное природопользование. В последнем случае речь идет о стабильном или неизменном состоянии экологических систем. В то же время разумно, чтобы применительно к «рациональности» как к оптимуму они наращивали свои качественные и количественные свойства. Отличие состоит в том, что рациональное природопользование

помимо воспроизводства направлено прежде всего на увеличение устойчивости экологических систем.

II подход. Существует точка зрения о том, что рациональное природопользование — это пользование природой, которое вообще исключает какое-либо негативное воздействие на нее человека. Так, С. П. Александрова, В. М. Степанов (1998) указывают на то, что «природопользование будет рациональным в том случае, если оно предупреждает и в конечном счете исключает вредное влияние хозяйственной деятельности, ее результатов на природу и здоровье человека». Однако сложно обеспечить полное отсутствие негативного антропогенного воздействия на природную среду. В то же время предупреждение вредного влияния хозяйственной деятельности на природные комплексы и объекты представляет собой всего лишь одну из характеристик рационального их использования.

III подход. Другие ученые в качестве рационального природопользования признают такое взаимодействие человека с природой, при котором происходит увеличение устойчивости (продуктивности) экологической системы. Например, Б. А. Быков считает, что «рациональное природопользование исходит из необходимости в максимальной степени сохранить установившиеся глобальные и экосистемные закономерности и процессы и должно стремиться изменять их без ущерба среды обитания человека и других организмов, при этом преимущественно в направлении увеличения общей продуктивности естественных и антропогенных экосистем. Перед нами не просто безопасное природопользование, а то пользование природой, которое не только не наносит вред окружающей среде, но и повышает способность экологических систем противостоять внешним воздействиям [15,16].

С.А. Боголюбов считает, что «рациональное использование природных ресурсов предполагает учет законов природы и потенциальных возможностей окружающей среды. Рационализм природопользования, по

мнению ученого, заключается в том, чтобы постоянно поддерживать такое состояние, когда возможно оптимальное воспроизводство природных ресурсов, когда не допускаются необратимые последствия для окружающей среды» [17].

Таким образом, ключевым в трактовке принципа рационального природопользования стало признание необходимости обеспечить правовыми средствами приоритет экологического аспекта природопользования и выработать соответствующие правовые формы обеспечения учета и выполнения экологических требований при планировании и осуществлении хозяйственной и иной экологически значимой деятельности.

1.2 Регулирование рационального природопользования в горнодобывающей отрасли с помощью международного «мягкого права»

С точки зрения рассмотрения международных обязательств в области горнодобывающей промышленности, связанных с рациональным природопользованием, являющимся частью относительно новой отрасли международного права «Право охраны окружающей среды», обязательства имеют характер так называемого «мягкого права».

К актам такого «мягкого права» относятся рекомендации международных межправительственных организаций, конференций, политические соглашения государств, совместные заявления и т.д, то есть те акты, которые не имеют обязательной юридической силы. Они используются наряду с международными договорами, международно-правовыми обычаями и оказывают серьезное влияние на регулирование международных отношений.

Изначально акты «мягкого права» использовались как способ регулирования международных отношений, позволяющий избежать международно-правовой ответственности. Исполнение таких актов

осуществлялось путем добровольного следования их положениям. В последние десятилетия все более заметны попытки государств придать более действенный характер актам «мягкого права». Это выражается, с одной стороны, в том, что государства стремятся создать такие условия взаимодействия, когда неисполнение норм «мягкого права» влечет неблагоприятные экономические, политические последствия, а их исполнение, напротив, приносит пользу. С другой стороны, все чаще стали создаваться различного рода механизмы мониторинга, следящие за выполнением государствами актов «мягкого права».

Повышение действенности «мягкого права» способно также вызывать обратную реакцию. В целях избежать возможного невыполнения конкретных обязательств некоторые государства не поддерживают их включения в указанные акты.

Поэтому большое внимание оказывается формулировке положений актов «мягкого права», выбору языковых средств. В этих же целях делаются интерпретирующие заявления, используются средства, характерные для права международных договоров (такая практика особенно характерна для США) [18,19,20].

В начале XX в. впервые в мировой практике с целью решения проблем сохранения окружающей среды была разработана Парижская конвенция, которая составила основу подписанной в 1950 г. и вступившей в силу в 1963г. Международной конвенции по защите птиц. Следует отметить, что Парижскую конвенцию отказались подписать практически все государства Европы, что обусловлено противоречивостью социально-экономических интересов стран с существующим международным регламентом по охране птиц [21,22,23].

Значительным этапом в формировании международной системы охраны окружающей среды следует считать проведение ООН в 1972 г. Стокгольмской конференции и разработки Программы ООН по окружающей среде (ЮНЕП), главной целью которой является координация реализации

природоохранных мероприятий, направленных на обеспечение рационального природопользования. Согласно принципам декларации невозполняемые ресурсы земли, какими и являются ресурсы горнодобывающей отрасли должны разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивалась защита от истощения этих ресурсов в будущем и чтобы выгоды от их разработки получало все человечество, при этом в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства имеют суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции [24].

Также в целях обеспечения более рационального управления ресурсами и улучшения таким образом окружающей среды государства должны выработать единый и скоординированный подход к планированию своего развития для обеспечения того, чтобы это развитие соответствовало потребностям охраны и улучшения окружающей среды на благо населения этих государств .

На Конференции Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию «Рио+20», которая прошла в Рио-де-Жанейро, Бразилия, 20–22 июня 2012 года мировые лидеры, наряду с тысячами представителей частного сектора, научно-промышленных объединений и других групп, совместными усилиями разработали концепцию того, как можно сократить бедность, содействовать развитию социальной справедливости и обеспечить надлежащие меры по охране окружающей среды с учетом поступательных темпов роста численности населения планеты [25].

На официальных дискуссиях обсуждались две главные темы: как создать «зеленую экономику» для достижения устойчивого развития и

вывода людей из нищеты; и улучшение международной координации устойчивого развития.

Итогом стал проект резолюции «Будущее, которого мы хотим», которым сформированы вопросы рациональных моделей потребления и производства, основными положениями является выполнение обязательств в отношении перехода на рациональные модели потребления и производства, сформулированных в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию, Повестке дня на XXI век и Йоханнесбургском плане выполнения решений, в частности о содержащейся в главе III Йоханнесбургского плана выполнения решений просьбе стимулировать и поощрять разработку десятилетних рамочных программ [26].

Вопросы, касающиеся добывающего сектора, в рамках проекта резолюции касаются признания важного значения полезных ископаемых и металлов для мировой экономики и современного общества, а горнодобывающая отрасль играет важную роль во всех странах, обладающих запасами минеральных ресурсов, в особенности в развивающихся странах.

При эффективном и правильном управлении горнодобывающей отраслью добыча полезных ископаемых дает возможность стимулировать экономическое развитие с широкой базой, сокращать масштабы нищеты и содействовать достижению странами целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия [27].

Признание суверенных прав стран на добычу имеющиеся у них полезных ископаемых в соответствии со своими национальными приоритетами и обязанностями в том, что касается эксплуатации ресурсов, сформулированными в Рио-де-Жанейрских принципах.

При этом подтверждается, что деятельность добывающего сектора должна давать максимальную выгоду в социально-экономическом плане и эффективно устранять негативные экологические и социальные последствия. В этой связи признается, что правительства должны обладать мощным потенциалом для развития добывающего сектора и управления им и его

регулирования в интересах устойчивого развития, для чего необходима действенная и эффективная нормативно-правовая база, стратегия и практика, способные дать положительный социально-экономический эффект и включающие реальные гарантии для смягчения социальных и экологических последствий и обеспечивающие сохранение биологического разнообразия и экосистем, в том числе после закрытия добывающих предприятий.

Правительства и предпринимателей призывают содействовать непрерывному усилению ответственности и транспарентности и повышению эффективности соответствующих существующих механизмов для предотвращения незаконного движения финансовых средств, полученных от горнодобывающей деятельности.

Во многих зарубежных странах в настоящее время уже сложилось понимание того, что экономическое развитие не может остановиться, оно направлено на воспроизводство экологического капитала.

Горнодобывающие компании, как производители ископаемого топлива и крайне энергоемкие предприятия, несомненно, находятся в поле зрения общественности, когда речь идет об углеродных выбросах в атмосферу. Любая ошибка серьезно угрожает их репутации и влияет на отношение общества ко всей отрасли в целом. Это означает, что горнодобывающая промышленность должна быстрее других реагировать на изменение условий, поэтому при рассмотрении вопросов обеспечения рационального природопользования также рассмотреть Парижское соглашение в рамках Рамочной конвенции ООН.

Международные действия экономического регулирования в области охраны окружающей среды должны пойти по иному пути, перестав столь активно разрушать совокупность компонентов природной среды. Позитивным результатом может послужить наличие адекватной международной нормативно-правовой базы, наличие единства целей, задач и воли в действиях органов государственной власти различного уровня обеспечивающих законность и правопорядок в экологической сфере, как на

уровне Российской Федерации, так и на уровне всего мирового сообщества [28].

1.2.1 Международные неправительственные организации и инициативы в горнодобывающей отрасли.

В 2000 году Международная неправительственная организация по охране природы (Conservation International), основанная в 1987 г., в рамках работы учрежденного ею Центра экологического лидерства в бизнесе подготовила доклад «Снижая нагрузку. Руководство по ответственной реализации крупномасштабных горнодобывающих проектов» (Lightening the Lode. A Guide to Responsible Large-scale Mining). Этот доклад стал одной из первых работ, комплексно рассматривающих вопросы ответственного отношения крупных горнодобывающих компаний к охране окружающей среды (прежде всего, к сохранению биоразнообразия) и вопросы их социальной ответственности при реализации крупномасштабных проектов добычи твердых полезных ископаемых. В нем рассматриваются применительно ко всем этапам жизненного цикла таких проектов потенциальные негативные воздействия на экологически чувствительные зоны и объекты окружающей среды, а также приводятся данные анализа и рекомендации относительно технологий, передовых практик и стратегических подходов, направленных на минимизацию последствий таких воздействий и увеличение положительного влияния на сохранение природы и социальное развитие [29,30,31].

В 2001 году был создан Международный совет по горному делу и металлам (International Council on Mining and Metals, ICMM) — международная организация, деятельность которой направлена на обеспечение безопасности, справедливости и устойчивости в горно-металлургической отрасли. ICMM объединяет 27 ведущих мировых горнодобывающих и металлургических компаний, куда входят лидеры в области добычи полезных ископаемых и металлургии, включая ВНР Billiton,

Rio Tinto, Barrick, AngloGold Ashanti, Goldcorp и ряд других и 36 ассоциаций для решения основных проблем устойчивого развития, с которыми сталкивается отрасль.

Принципы горнодобывающей промышленности ICMM определяют требования к экологической, социальной и управленческой практике для горнодобывающей и металлургической промышленности на основе комплексного набора ожидаемых результатов.

Разработанные при активном участии различных заинтересованных сторон, принципы горнодобывающей промышленности ICMM отвечают растущим общественным ожиданиям отрасли, усиливая требования членов ICMM по бесчисленным вопросам, таким как переселение, загрязнение шахты и отходы.

Принципы горнодобывающей промышленности ICMM определяют требования к качеству окружающей среды, социальные и управленческие требования членов компании, которые, в свою очередь, будут способствовать прогрессу в достижении глобальных целей ООН в области устойчивого развития и Парижского соглашения об изменении климата, а также включают в себя надежную проверку ожидаемых результатов и достоверную гарантию корпоративных отчетов об устойчивом развитии. Они стремятся максимизировать выгоды отрасли для принимающих сообществ, одновременно сводя к минимуму негативные воздействия для эффективного решения проблем, представляющих интерес для общества, к ним относятся:

1. Применять этические методы ведения бизнеса и надежные системы корпоративного управления и прозрачности для поддержки устойчивого развития.
2. Интеграция устойчивого развития в корпоративную стратегию и процессы принятия решений.
3. Уважение прав человека и интересов, культуры, обычаев и ценностей работников и сообществ, затронутых нашей деятельностью.

4. Внедрить эффективные стратегии и системы управления рисками, основанные на надежных научных данных и учитывающие восприятие риска заинтересованными сторонами.

5. Обеспечивать безопасность деятельность. Стремится к постоянному улучшению показателей здоровья и безопасности с конечной целью - нулевой вред.

6. Продолжать непрерывно улучшать экологические показатели, такие как рациональное использование водных ресурсов, использование энергии и изменение климата.

7. Вклад в сохранение биоразнообразия и комплексные подходы к планированию землепользования.

8. Обеспечивать рациональное использование природных ресурсов. Облегчение и поддержка базы знаний и систем ответственного проектирования, использования, повторного использования, переработки и утилизации продуктов, содержащих металлы и минералы.

9. Продолжать улучшать социальную деятельность и вносить вклад в социальное, экономическое и институциональное развитие принимающих стран и сообществ, содействовать развитию местного населения.

10. Активно привлекать ключевые заинтересованные стороны к проблемам и возможностям устойчивого развития открытым и прозрачным образом, эффективно отчитываться и независимо проверять прогресс и эффективность.

Ожидается, что все члены компании ICMM будут внедрять принципы ICMM Mining в качестве условия членства и выполнения следующих обязательств:

- вклад в сохранение биоразнообразия и комплексные подходы к планированию землепользования;

- применение этических методов ведения бизнеса и надежных системы корпоративного управления и прозрачности поддержки устойчивого развития

стран и сообществ, в которых работают компании-участники;

- ответственное управление ртутью, поскольку ртуть является естественным элементом, который иногда присутствует в руде, которую обрабатывают члены ICMM.

В результате контроля загрязнения на предприятиях некоторых компаний-членов ICMM может собираться ртуть в качестве побочного продукта;

- инициатива прозрачности добывающих отраслей (ИПДО), инвестиции в социально-экономическое развитие на местном и национальном уровнях, обеспечение того, чтобы доходы от добычи полезных ископаемых способствовали более устойчивому росту и сокращению бедности. В настоящее время поддерживаются дополнительные законы в нескольких юрисдикциях, требующих публичного раскрытия информации о платежах по каждой компании, по каждой стране и по каждому проекту.

- обеспечение конструктивных отношений между горнодобывающими и металлургическими компаниями и коренными народами, основанных на взаимном уважении, содержательном взаимодействии, доверии и взаимной выгоде, с учетом потенциальной уязвимости коренных народов,

- управление хвостохранилищами ¹ (TSF) горнодобывающей и металлургической промышленности для минимизации риска катастрофического выхода их из строя.

- эффективное управление водными ресурсами, а именно, использование воды способами, которые являются социально справедливыми, экологически устойчивыми и экономически выгодными, что требует сотрудничества и согласованных действий со стороны всех сторон,

¹ Хвосты представляют собой твердый материал плюс различные степени стока и технической воды (отходов), остающиеся после извлечения извлекаемых металлов и минералов из добытой руды

включая правительство, гражданское общество, бизнес и местные сообщества, путем вовлечения заинтересованных сторон.

- эффективная политика реагирования на угрозу изменения климата, сокращение выбросов парников газов и поддержка низкоуглеродных технологий и инноваций.

Разработана трехлетняя стратегия на 2019-2021 годы и план действий, которые описывают ключевые темы и области, которые лежат в основе приоритетов ICMM и участников, что позволяет коллективно поддерживать горнодобывающую и металлургическую промышленность.

От первой редакции новая версия отличается расширенным содержанием и включением ссылок на стандарты других международных организаций, в том числе ОЭСР.

В содержании принципа управления рисками устанавливается, что горнодобывающая компания должна осуществлять основанную на учёте рисков должную осмотрительность в отношении прав человека в условиях вооружённых конфликтов в соответствии со стандартами ответственного ведения бизнеса для цепочек поставок полезных ископаемых из зон конфликтов и районов повышенного риска, разрабатываемых ОЭСР.

В руководстве ОЭСР по должной осмотрительности содержатся подробные рекомендации, призванные помочь компаниям уважать права человека и избегать возникновения конфликтов в результате принятия ими решений и практики в области закупок полезных ископаемых. Это руководство предназначено для использования любой компанией, которая потенциально занимается добычей полезных ископаемых или металлов из районов конфликтов и повышенного риска. Руководящие указания ОЭСР носят глобальный характер и применяются ко всем цепочкам поставок минерального сырья.

При этом сами стандарты ОЭСР вовсе не обязательны для исполнения компаниями-членами ICMM. Не следует разграничивать компании, которые декларируют свою приверженность стандартам ОЭСР и те, которые

полагаются на принципы и руководства ISMM. В действительности отраслевое руководство ОЭСР и принципы ISMM взаимно дополняют друг друга. Руководство ОЭСР для многонациональных предприятий равномерно охватывает все вопросы. Принцип управления рисками, который ISMM выделяет отдельно, с точки зрения ОЭСР, должен лежать в основе реализации всех направлений деятельности компании.

На практике такое разграничение означает, что в случае принципов ISMM компания, отступившая от риск-ориентированного подхода, будет считаться нарушившей 1 из 10 принципов деятельности. Тогда как применительно к стандартам ОЭСР отказ от использования управления рисками или ограниченное применение риск-ориентированного подхода (например, выполнение только выявления и оценки рисков без принятия мер их нивелирования) означает неполное выполнение каждого из направлений.

Таким образом, интегрирование риск-ориентированного подхода ОЭСР в систему принципов ISMM позволяет сформировать наиболее эффективную модель ответственного поведения горнодобывающих компаний.

На основе анализа российского и международного опыта решения социально-экологических проблем, связанных с горнодобывающей промышленностью экспертами WWF подготовлен проект «Основных положений политики экологической и социальной ответственности горнодобывающих компаний», направленный на уменьшение возможных рисков и негативных последствий при разработке месторождений полезных ископаемых.

В структуре документа два крупных блока — экологический и социальный, каждый из которых включает конкретные обязательства компаний, сгруппированные по тематическим разделам, цель которого - сформулировать основные положения эффективной политики горнодобывающих компаний в экологической и социальных сферах.

Понимая, что экологическая безопасность и здоровая экономика одинаково важны для устойчивого развития общества, горнодобывающие

компании могут добровольно принять "Основные положения..." в качестве основы своей корпоративной экологической и социальной политики.

«Основные положения» являются сугубо добровольной инициативой, дополняющей существующие подходы к регулированию, но не заменяющей действующее российское и международное природоохранное законодательство.

На основе этого документа, по инициативе WWF России, в партнерстве с природоохранными НПО страны и при поддержке Проекта ПРООН / ГЭФ / Минприроды «Задачи сохранения биоразнообразия в политике и программах развития энергетического сектора России», создана методика рейтинга экологической ответственности горнодобывающих компаний, работающих на территории России.

С 2019 года расчет рейтинга осуществляется в рамках проекта «Люди – природе», реализуемого WWF России при поддержке Европейского Союза.

Для создания дополнительных общественных механизмов по снижению негативных воздействий на окружающую среду Всемирный фонд дикой природы (WWF) России, начиная с 2014 года, развивает систему отраслевых рейтингов открытости бизнес-компаний в сфере экологической ответственности.

Целью рейтинга является способствование снижению нагрузки на окружающую среду и повышения эффективности использования природных ресурсов, а также ведение социально ответственного бизнеса в РФ.

Такой рейтинг формируется на базе основных критериев, сформулированных в первую очередь в основных положениях политики экологической и социальной ответственности горнодобывающих компаний, а также в ряде международных стандартов, а именно :

- стандарт ведения горных работ IRMA (IRMA Initiative for Responsible Mining Assurance основанный в 2006 году, является инициативой по ответственному обеспечению горного дела, определяет передовой опыт того, как ответственная добыча полезных ископаемых должна быть обеспечена

промышленном масштабе. Стандарт IRMA предназначен для применения ко всем типам промышленной или крупномасштабной, за исключением энергетического топлива)[32];

- руководство по отчетности в области устойчивого развития GRI;
- секторальная стратегия Европейский банк реконструкции и развития, который руководствуется стремлением содействовать экологически и социально здоровому и устойчивому развитию.

Методология публикуется ежегодно и усовершенствуется, расчет рейтинга производится по всем сегментам – от обустройства месторождения и добычи до переработки полезных ископаемых, базируясь на основании данных компаний, находящихся в открытом доступе. Расчет осуществляется рейтинговым агентством.

Таким образом текущая ситуация в части международных обязательств в области горнодобывающей отрасли промышленности носит инициативный характер компаний-природопользователей, а также стран, в экономику которых горнодобывающая отрасль вносит значительный вклад.

На сегодняшний день в мире все больше горнодобывающих компаний внедряет экологически и социально ответственные подходы к ведению бизнеса, позволяющие свести к минимуму возможные риски при разработке месторождений. Компании инвестируют средства в новые технологии, разрабатывают экологические и социальные программы и принимают добровольные обязательства, направленные на повышение безопасности окружающей среды и местного населения, сохранение биологического разнообразия. Все это приводит к снижению возможного негативного воздействия добычи полезных ископаемых на окружающую среду и человека и вызывает существенное улучшение отношения к добывающей промышленности в обществе.

Хотя определенная степень негативных воздействий не исключена даже при применении наиболее прогрессивных технологий и методов управления, большинства из них можно избежать, если компании будут

руководствоваться в своей деятельности наилучшими из возможных подходов [33].

ПАО «Полюс», занявшее в 2019 году лидерскую позицию в рейтинге открытости, составленном в сотрудничестве с европейским союзом и Программой ООН по окружающей среде Всемирного фонда дикой природы в настоящее время является первой и единственной в России компанией - участником, вошедшей в состав Международного совета по горному делу и металлам (ICMM) еще в 2015 году

Благодаря членству «Полюс» получил возможность напрямую взаимодействовать с ICMM и обмениваться опытом в сфере устойчивого развития с компаниями — членами Совета.

По данным отчетности ПАО «Полюс» в области устойчивого развития в компании изменен стратегический подход к ведению бизнеса, внимание сосредоточено на комплексной системе управления устойчивым развитием, не ограничиваясь просто соблюдением применимого законодательства. Реализацию этого подхода ускорило стремление соответствовать требованиям передовых стандартов Международного совета по горному делу и металлам. Ожидаемые результаты деятельности включают новые методы ответственной добычи, ранее не освещённые в принципах или программных заявлениях ICMM.

Будучи единственной восточноевропейской компанией в составе ICMM, «Полюс» добровольно взял на себя обязательства пояснять и продвигать принципы ICMM в области устойчивого развития среди российских горнодобывающих и металлургических компаний.

Учитывая недавние изменения в российском законодательстве, данная тема приобрела особую актуальность в том числе и для обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Членство в ICMM и приверженность принципам Глобального договора ООН имеют огромное значение для «Полюса».

Кроме этого компания активно взаимодействует и со многими другими промышленными ассоциациями, российскими и международными общественными организациями, в числе которых: Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП); «Горное дело» (всероссийская организация поддержки горнодобывающей промышленности); Союз золотопромышленников России; • Национальная ассоциация по экспертизе недр; Общероссийское межотраслевое объединение работодателей — производителей никеля и драгоценных металлов (профсоюз), при этом также руководствуясь внешними документами: Глобальный договор ООН, Всеобщая декларация прав человека, Декларация Международной организации труда об основополагающих принципах и правах в сфере труда, Конвенция ООН против коррупции, Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

Сбор данных ПАО «Полюс» о результатах деятельности в области устойчивого развития для Отчёта осуществлялся в рамках корпоративной системы отчётности. Показатели GRI представлены и рассчитаны в соответствии с признанными международными показателями и требованиями Стандартов GRI или соответствующими внутренними требованиями группы [34].

ОАО «Полиметалл» также руководствуется в своей деятельности международными стандартами: Глобальный договор ООН (2009 год – подписание), стандарт ISO 45001, Экологическая и социальная политика ЕБРР, Принципы ответственной добычи золота, государственные нормативы в области промышленной безопасности .

Корпоративные стандарты: Политика в области охраны труда и промышленной безопасности, Система управления охраной труда и промышленной безопасностью, Кодекс корпоративного поведения. Следование таким стандартам способствует снижению экологического

воздействия: применению новых технологий, позволяющих повысить эффективность производства и снизить негативное воздействие на климат, предотвращению аварий с негативными экологическими последствиями и рациональному использованию природных ресурсов, применению чистой (возобновляемой) энергии. Такая экологическая политика направлена на снижение рисков, соблюдение законодательства, использование передовых практик и непрерывное совершенствование и положительно сказывается на взаимоотношениях с заинтересованными сторонами и репутации Компании [35].

Таким образом, членство в международных и национальных неправительственных организациях горнодобывающих компаний увеличивает их ответственность, предлагая добровольное принятие дополнительных обязательств и следования их принципам, что в свою очередь способствует не только рациональному природопользованию, но и в целом устойчивому развитию, а значит тем самым дополняет государственное регулирование.

2. Сравнительный анализ законодательства государств по обеспечению рационального природопользования в горнодобывающей отрасли

2.1 Законодательство России

2.1.2 Российское законодательство в области рационального природопользования, политика.

В соответствии с Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» рациональное природопользование признано стратегическим национальным приоритетом, а также в соответствии с Указом Президента РФ от 07.07.2011 № 899 (ред. от 16.12.2015) «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации» рациональное природопользование является важнейшим направлением развития науки, технологий и техники, что говорит о его актуальности и высокой степени значимости. Но несмотря на это вопрос правового определения рационального природопользования и его основных характеристик (критериев) до сих пор остается открытым.

В России принято большое количество политико-правовых документов экологической направленности, в той или иной степени затрагивающих обеспечение рационального природопользования. Указанное обстоятельство объясняется конституционной ценностью природы и ее богатств (ст. 58, ч. 2 ст. 74 Конституции РФ), конституционным приоритетом использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ).

Существенный объем документов, отражающих направления государственной экологической политики, подтверждает целесообразность упорядочивания базовых идей, ценностей и взглядов по обеспечению рационального природопользования.

К недостаткам существующих политико-правовых документов, затрагивающих вопросы рационального природопользования относятся: отсутствие системной, всесторонней проработки рационального природопользования и отсутствие внимания потенциалу природы (динамичная характеристика, изменяющаяся под влиянием естественных и антропогенных процессов, выражающая количественные и качественные показатели состояния природы) [36].

В эколого-правовой науке потенциал природы признается методологическим и правовым инструментом, который может оперативно решать эколого-правовые задачи. М.М. Бринчук пишет о полезности потенциала природы в государственной экономической политике, осуществление которой связано с использованием природных ресурсов. Поскольку потенциал природы может быть учтен, в том числе и для «планирования использования природных ресурсов на основе принципа рациональности», постольку его следует обязательно включать в основы политики в сфере рационального природопользования. Проведенная систематизация направлений государственной политики в сфере обеспечения рационального природопользования по вышеназванным основаниям показала, что на политическом уровне рациональное природопользование признано основой долгосрочной экономической устойчивости. Однако его проблематика слабо проработана в российских политико-правовых документах экологической направленности. В них отсутствует терминологическое единство в отношении максимально эффективного пользования природной средой. Осуществляется необоснованное смешение вопросов рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. Рациональное природопользование не наделяется конкретными правовыми характеристиками. Оно неверно описывается как экологически безопасное или устойчивое природопользование [37,38]

Российская государственная политика в качестве приоритетных направлений рационального природопользования признает рациональное использование невозобновимых и неистощительное использование возобновимых природных ресурсов. Экологически ориентированный рост экономики связывается не с рациональным, а с неистощительным природопользованием. В большинстве политико-правовых документов экологической направленности говорится не о рациональном природопользовании, а только о рациональном использовании природных ресурсов, без раскрытия их соотношения и содержания [39].

Правоприменительная практика, отражающая реализацию государственной политики в сфере рационального природопользования, не богата примерами. И это вполне закономерно, поскольку государственная политика в сфере рационального природопользования полностью не сформирована.

В правоприменительной деятельности обеспечение рационального природопользования связывается с разрешительным типом правового регулирования. Судами констатируется, что разрешительный порядок негативного воздействия на природную среду установлен, в том числе в целях обеспечения рационального использования природных ресурсов.

Кроме того, в судебных актах прослеживается тенденция к отделению отношений по рациональному природопользованию от экологически безопасного природопользования и охране окружающей среды. Суды обращают внимание на одну из характеристик рациональности природопользования – «максимально бережное, экономное использование невозобновимых ресурсов».

Таким образом, по причине несформированности государственной политики в сфере рационального природопользования практически отсутствует правоприменительная практика, отражающая реализацию соответствующих политических направлений. Судебное истолкование

касается лишь некоторых сторон рационального природопользования или рационального использования отдельных природных ресурсов.

Отсутствует терминологическое единство, необоснованно смешиваются вопросы рационального природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Горнодобывающая промышленность относится к числу производств, оказывающих комплексное воздействие на окружающую среду. Добыча полезных ископаемых влечет за собой разрушение поверхностного слоя земли, возникновение горных выработок и отвалов вскрышных пород, нарушение гидрологического режима рек, загрязнение почв, поверхностных и подземных вод, разрушение целостности экологической системы и природных ландшафтов. В условиях перехода к устойчивому развитию особое значение придается высокой экономической эффективности горнодобывающей отрасли с соблюдением экологической безопасности, повышением социального уровня и качества жизни населения.

С точки зрения классификации, разработанной в институте географии РАН, горнодобывающую отрасль стоит относить к крупноочаговому промышленному природопользованию, которое характеризуется ареальным, узловым или групповым типом размещения производств, добывающих, использующих и перерабатывающих природные ресурсы в значительных объемах, местные ландшафты для которых служат лишь местом функционирования технических сооружений и размещения массовых отходов производства со значительными нарушениями и загрязнением природной среды .

Для определения понятия рационального природопользования в горнодобывающем производстве необходимо понимать, что рассматриваемые в пределах горнодобывающей отрасли промышленности, отнесенные к ней топливные и рудные ископаемые относятся к категории природных ресурсов исчерпаемых и невозобновляемых. С учетом определения понятия рационального природопользования не стоит упускать

из виду состояние окружающей среды, природных объектов и ресурсов (воды, почва, лесные ресурсы и пр.), которые могут быть подвержены (или подвергаются) негативному воздействию горных технологий.

Главной отличительной чертой при осуществлении работ в области горнодобывающего производства является то, что такая добыча сопровождается большим объемом вскрышных и вмещающих пород, которые транспортируются в отвалы, тем самым создавая неблагоприятную экологическую обстановку на прилегающих территориях. В рамках рационального природопользования в горнодобывающем производстве может быть рассмотрен вопрос о комплексном освоении минеральных ресурсов с организацией малоотходного производства при отработке месторождений полезных ископаемых, тем самым минимизируя негативное воздействие на окружающую среду.

Разработаны следующие рекомендации по организации малоотходных и ресурсосберегающих технологий:

- все производственные процессы должны осуществляться при минимальном числе технологических этапов, поскольку на каждом из них образуются отходы и теряется сырье;

- технологические процессы должны быть непрерывными, что позволяет наиболее эффективно использовать сырье и энергию;

- единичная мощность технологического оборудования должна быть оптимальной, что соответствует максимальному коэффициенту полезного действия и минимальным потерям;

- при разработке нового технологического оборудования необходимо предусматривать широкое использование автоматических систем на базе компьютерной техники, обеспечивающих оптимальное ведение технологических процессов с минимальным выходом вредных веществ;

- выделяющаяся в различных технологических процессах теплота должна быть полезно использована, что позволит сэкономить энергоресурсы, сырье и снизит тепловую нагрузку на окружающую среду.

С учетом этих рекомендаций можно определить основные направления в совершенствовании малоотходных технологий для отраслей промышленности, наносящих большой урон окружающей природной среде. Так, например, горнодобывающей отрасли необходимо внедрение безотходных и малоотходных технологических процессов, обеспечивающих экономное и рациональное расходование рудничного сырья.

Государства, в экономику которых горнодобывающая отрасль вносит значительный вклад, должны обеспечивать осуществление эффективного природопользования (обеспечение эколого-социально-экономической результативности использования природных ресурсов и эксплуатации природной среды). При этом роль государств в управлении использованием ресурсов оказывается наиболее важной, если оборот данных ресурсов является частью экономических отношений данного государства. Вовлекая природные ресурсы в экономический оборот - они становятся экономическими ресурсами.

Поиск баланса в государственном управлении и правом регулировании использования природных ресурсов, относящихся к горнодобывающей отрасли промышленности, как правило, выполняющих различные экономические функции лежит в основе рационального природопользования.

Несмотря на отсутствие закрепленных в законодательстве о недрах норм-принципов, в том числе принципа рационального использования недр, рациональное использование недр следует рассматривать в качестве общепромышленного принципа горного права, реализуемого как в правоотношениях по пользованию недрами, так и в иных, непосредственно связанных с ними, правовых отношениях.

Регулирование указанных общественных отношений на основе принципа рационального использования недр необходимо, поскольку данные отношения неотделимы от процесса недропользования, понимаемого как пользование полезными свойствами недр для удовлетворения экономических потребностей общества.

Нормативное регулирование в сфере хозяйственного использования недр имеет целью обеспечение баланса частных экономических и публичных экологических интересов, что выражается в обеспечении рационального использования данного природного ресурса. Достижение указанной цели осуществляется посредством воздействия на поведение людей, а также создаваемых ими организаций при помощи определенных правовых средств для установления в рамках реального общественного отношения такого положения, при котором недра используются рационально.

Примером такого регулирования может служить система лицензирования, как наиболее действенный рычаг государственного управления горным производством. Основным целевым функционалом такой системы является обеспечение рационального использования природных ресурсов, выполнение мероприятий по охране окружающей среды, недопущении проникновения на рынок субъектов, ведущих незаконную, неквалифицированную и опасную для среды обитания человека деятельность.

Именно в области использования недр система лицензирования является наиболее отлаженной, так как недра – основа национального благосостояния РФ. Лицензии получают для целей разведки, добычи, захоронения отходов в недрах и иных видов деятельности, связанных с нарушением целостности недр и с существенным количеством и ценностью изъятия ресурсов недр.

Статья 23 ФЗ «О недрах» декларирует рациональное использование и охрану недр, но прямые нормы права отсутствуют. Она предусматривает требования по рациональному использованию недр. Из их анализа следует, что рационально пользоваться недрами – значит обеспечивать наиболее полное извлечение и достоверный учет запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, охранять их месторождения, предотвращать загрязнение недр. Поэтому рациональное использование недр мы можем определить как осуществляемое при строгом соблюдении данных

правил. Обязательный для исполнения характер они приобретают только в силу их нормативного закрепления. То есть, с юридической точки зрения рационализм недропользования – это выполнение нормативно закрепленных требований. Вместе с тем, есть и экономическая сторона рационализма недропользования, которая состоит, например, в выборе оптимальной и рентабельной с финансовой точки зрения технологии разработки недр, схемы сбыта полученной продукции. Здесь уже действуют рыночные механизмы вне пределов правовой охраны недр, экологического законодательства.

Таким образом можно сделать вывод, о том что рациональное природопользование в горнодобывающей отрасли промышленности включает в себя не только использование и охрану природных ресурсов данной отрасли, но и ее влияние на природные блага, которые оказываются связанными в рамках реализации осуществления горных работ, с учетом потенциальных возможностей окружающей среды (ее ассимиляционной способности). Специфической чертой рациональности данной отрасли будет являться внедрение именно малоотходных технологий, с целью не только недопущения необратимых последствий, предотвращения этих последствий для окружающей среды, но и увеличения ее устойчивости при достижении необходимых экономических эффектов.

В настоящее время развитие национальной и мировой экономики характеризуется прогрессирующим увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов, на основании чего обеспечение рационального использования недр становится определяющим в развитии правового регулирования горных отношений.

Рациональное использование выступает одним из направлений их правовой охраны, поскольку целью установления требований рационального использования недр является в том числе обеспечение минимизации вредного воздействия на те или иные компоненты природной среды, при их вовлечении в хозяйственный оборот.

Россия, обладая таким значительным природно-ресурсным потенциалом, при рациональном его использовании должна в течение длительного времени иметь преимущество по сравнению с другими развитыми странами, где природные ресурсы в значительной мере исчерпаны или их содержание значительно ниже.

Особенностями развития горнодобывающей промышленности является то, что ей присущи масштабность и высокая специализация производства, она является очень крупным потребителем материальных ресурсов, прежде всего, природных, и сопровождается разнообразными видами воздействия на окружающую среду в течение всего жизненного цикла производства.

Горнодобывающая промышленность отличается своей узкой специализацией и масштабностью проведения работ с присущим ей высоким уровнем потребления материальных ресурсов и воздействия на окружающую среду в течении всего цикла производства, поэтому рассмотрение в рамках узкоспециализированного производства будет наиболее актуально.

Эффективное управление природными ресурсами является основой устойчивого развития всех государств и напрямую влияет на качество жизни и здоровье миллионов людей.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды определяются Федеральным законом «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ, регулирующим отношения в сфере взаимодействия общества и природы, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду как важнейшую составляющую

окружающей среды, являющуюся основой жизни на Земле, в пределах территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации и определяющим правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды, обеспечивающие сбалансированное решение социально-экономических задач, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, а значит обеспечения устойчивого развития, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Основным законом в Российской Федерации, регулирующим отношения, возникающие в области геологического изучения, использования и охраны недр, использования отходов добычи полезных ископаемых и связанных с ней перерабатывающих производств, специфических минеральных ресурсов, подземных вод, включая попутные воды, и вод, использованных пользователями недр для собственных производственных и технологических нужд недропользования является Закон «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 (далее – Закон о недрах) [40].

Вышеуказанные отношения в Российской Федерации также регулируются следующими законодательными актами:

Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» [41];

Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ [42];

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ [43];

Федеральный закон от 29.06.2015 № 161-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в

составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» [44];

Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» [45];

Федеральный закон от 31.03.1999 № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» [46];

Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» от 26.06.1996 № 81-ФЗ [47];

Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» от 24.06.1998 № 89-ФЗ; 12. Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ [48];

Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1 [49].

В Указе Президента РФ от 19.04.2017 N 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» определены основные направления деятельности по обеспечению экологической безопасности (включая сохранение и восстановление природной среды), качеству окружающей среды, необходимому для благоприятной жизни человека и устойчивому развитию экономики, ликвидации накопленного вреда окружающей среде вследствие хозяйственной и иной деятельности, обеспечению гидрометеорологической безопасности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

В Распоряжении Правительства РФ № 1225-р от 31 августа 2002 г. указано, что основными задачами государственной политики в области экологии является неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов.

В ст. 35 Закона РФ «О недрах» определено, что основной задачей государственного регулирования отношений недропользования является обеспечение воспроизводства минерально-сырьевой базы, ее рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений народов Российской Федерации.

С учетом требований Закона «О недрах» утверждены «Правила охраны недр», которые содержат ряд требований по охране недр, в частности, должны соблюдаться требования охраны недр при проектировании, строительстве и вводе в эксплуатацию объектов пользования недрами.

Приняты подзаконные нормативные правовые акты: ГОСТы, Инструкции, Методические рекомендации.

По отношению к иным компонентам окружающей среды абзац 5 статьи 1 Закона о недрах содержит бланкетную норму, согласно которой «отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации», в которых особенности охраны отдельных компонентов при пользовании недрами напрямую не выделены, к такому законодательству относится в том числе:

Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 №136-ФЗ;

Лесной кодекс РФ от 04.12.2006 № 200-ФЗ;

Водный кодекс РФ от 03.06.2006 № 74-ФЗ;

Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ;

Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

В целом в России создана обширная правовая база, направленная на обеспечение рационального недропользования.

Принимая во внимание, что целый раздел Закона о недрах посвящен рациональному их использованию, он содержит лишь перечень требований

по рациональному использованию и охране, но в дальнейшем понятие указанной юридической конструкции не раскрывается, ввиду чего не определяется понятие рационального использования того или иного вида ресурсов недр, в том числе использование рассматриваемых в работе ресурсов горно-добывающего производства.

Особенность рационального использования недр заключается также в том, что данные ресурсы не являются возобновляемыми, и в данном случае воспроизводство будет являться лишь восполнением (приростом) посредством получения геологической информации о новых участках недр, обладающих заданными полезными свойствами путем проведения геологического изучения включающего процессы поиска и оценку месторождений полезных ископаемых и регионального геологического изучения.

Согласно статьям 10.1, 11 Закона РФ «О недрах» основным 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.

Следовательно, одним из действующих механизмов в Российской Федерации по обеспечению рационального природопользования является механизм лицензирования.

Рациональность проведения работ, связанных с использованием недрами, закладывается еще на этапе подготовки заявки на участие в конкурсе или аукционе на приобретение права пользования недрами, так как заявитель предоставляет данные о финансовых возможностях, необходимых для выполнения работ, связанных с намечаемым использованием недрами и о

технических и технологических возможностях предприятия, а также других предприятий, привлекаемых им в качестве подрядчиков.

При этом заявки, поданные на участие в аукционе, проходят экспертизу с целью проверки финансовой и технической компетентности предприятия-заявителя. Заявка считается принятой после уплаты предприятием-заявителем лицензионного сбора, о чем он официально извещается в месячный срок со дня ее поступления, тогда как заявки, поданные на участие в конкурсе, предварительную экспертизу не проходят, поскольку она осуществляется в процессе конкурса. Заявка на участие в конкурсе считается принятой после уплаты предприятием-заявителем лицензионного сбора, о чем он официально извещается в месячный срок со дня ее поступления.

По сведениям Федерального агентства по недропользованию – Роснедра о поступивших заявках на получение права пользования участком недр и заявках на включение участка недр в перечень участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование в целях геологического изучения, а также результатах их рассмотрения твердым полезным ископаемым по состоянию на 18.06.2020 (с 2015 года) всего по россыпному золоту поступило 2217 заявок, из которых 1269 - находятся на рассмотрении, 164 - возвращены, 476 - удовлетворены, 308 – отклонены.

Предоставление лицензий осуществляется через государственную систему лицензирования посредством проведения конкурса или аукциона, целью механизма такого распределения прав пользования участками недр становится обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр.

Конкурсная процедура предоставления лицензии предполагает выбор победителя по критериям, согласно которым пользователем недр становится субъект предпринимательской деятельности с наилучшими показателями научно-технического уровня программ геологического изучения недр и использования участков недр, полноты извлечения полезных ископаемых, вклада в социально-экономическое развитие территории, сроков реализации

соответствующих программ, эффективности мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечению обороны страны и безопасности государства, что в свою очередь способствует рационализации недропользования.

Тогда как основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр, однако наличие достаточных денежных средств для уплаты необходимой суммы далеко не свидетельствует о желании или возможности потенциального обладателя лицензии на пользование участком недр к проведению соответствующих работ.

В данном случае приказ о проведении аукциона, должен содержать конкретные требования в зависимости от индивидуальных характеристик соответствующего участка недр, что наилучшим образом будет отвечать целям обеспечения рационального и комплексного использования и охраны недр применительно к каждому отдельно взятому месторождению.

В настоящее время в приказах о проведении аукционов на право пользования недрами закрепляются только основные условия пользования недрами, которые будут включены в лицензию, в то время как требования к составу и объему подтверждающих документов в полной мере не конкретизируются.

В случае, если конкурс на право пользования участком недр признан не состоявшимся в связи с поступлением заявки только от одного участника, лицензия на пользование участком недр может быть выдана этому участнику на условиях такого конкурса с учетом его технико-экономических предложений по освоению участка недр, которые признаны конкурсной комиссией удовлетворяющими основным критериям.

При этом в соответствии с приказом Минприроды России от 22.12.2017 № 698 «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральным агентством по недропользованию государственной услуги по

организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами» в случае участия в аукционе единственного заявителя он признается несостоявшимся, но передача участка недр единственному заявителю не предусматривается

Данная ситуация позволяет участвовать в аукционах подставным компаниям, которые не имеют реальных намерений осуществлять недропользование. Это делается с целью обхода проблемы единственного участника аукциона. Вопрос о дополнении названного Административного регламента положением о возможности передачи участка недр единственному заявителю при проведении аукциона весьма спорный.

Согласно пункту 3 статьи 14 Закона о недрах отказ в приеме заявки на участие в конкурсе или аукционе либо заявки на получение права пользования недрами без проведения конкурса или аукциона может последовать в случае, если заявитель не представил и не может представить доказательств того, что обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ.

Во исполнение положения пункта 3 статьи 14 Закона о недрах в пункте 17 Административного регламента по организации проведения конкурсов и аукционов закреплены в том числе требования к составу заявочных документов, подаваемых заявителем для участия в аукционе на право пользования недрами, в части представления доказательств того, что он обладает или будет обладать квалифицированными специалистами, необходимыми финансовыми и техническими средствами для эффективного и безопасного проведения работ. В частности, данные о финансовых возможностях заявителя, необходимых для выполнения работ, связанных с намечаемым использованием недр, включая документальные данные о наличии собственных и (или) привлеченных средств, должны быть подтверждены документально.

Если же исходить из буквального толкования положений пункта 17 Административного регламента по организации проведения конкурсов и аукционов, то можно сделать вывод о необходимости подтверждения наличия у заявителя или у привлекаемых им подрядных организаций технических средств, необходимых для проведения всех видов работ по освоению участка недр, начиная с подготовки проекта геологического изучения и разведки полезных ископаемых и заканчивая ликвидацией горнодобывающего предприятия и рекультивацией нарушенных земель. Это говорит о том, что существует возможность отказать в допуске к участию в аукционе любому заявителю, поскольку документально подтвердить наличие всего комплекса технологических средств, необходимых для отработки месторождения полезных ископаемых, практически невозможно.

Для устранения этой проблемы следует установить перечень работ, в отношении которых должно быть подтверждено наличие у заявителя технических, технологических и кадровых возможностей именно в приказах о проведении конкретных аукционов, так как, предъявление единых требований к недропользованию на участках недр различных отраслей невозможно.

Необходимо отметить, что действующим законодательством предусмотрен целый ряд дополнительных ограничений для пользователей недр на участках недр федерального значения, обусловленных их особой ценностью и значимостью.

Значит, установление соответствия квалификационным требованиям лица подавшего заявку на приобретение права пользования недрами и обладание им так называемой горной правоспособности также является способом обеспечения рациональности в недропользования.

Вместе с тем установление горной правоспособности и проведение предварительной проверки потенциальных недропользователей до принятия решения о возможности предоставления им в пользование участка недр не являются гарантией отсутствия недобросовестных и неэффективных

пользователей. Даже после прохождения такой процедуры многие предприятия, занимающиеся добычей топливно-энергетических ресурсов, в отдельные годы выполняют условия лицензии в части объемов добычи полезных ископаемых только на 10–53 %.

Таким образом, для обеспечения соблюдения требований законодательства о недрах, в том числе в части их рационального использования и охраны, помимо предварительного контроля на стадии принятия решения о предоставлении права пользования участками недр (установления наличия горной правоспособности), необходимо осуществление постоянного надзора за деятельностью недропользователей на всех стадиях освоения месторождений полезных ископаемых [50].

Разработка месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недр, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

Целью разработки проекта является принятие обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах, и готовится на основании разработанного и утвержденного пользователем недр технического задания и имеющейся геологической и иной информации о недрах, пользователем недр или иной проектной организацией[51].

Проектная документация, за исключением технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с

пользованием участками недр местного значения (далее - документация по участкам недр местного значения), до утверждения пользователем недр подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» выдвигаются требования к содержанию проектной документации с включением мероприятий по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами; мероприятий по рациональному использованию и охране недр; мероприятий по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами и информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также рекультивации земель.

Таким образом, специальные требования к разработке проектной документации также способны повышать рациональность при пользовании недрами.

Дополнительные индивидуальные условия по обеспечению рационального природопользования могут быть предусмотрены лицензионным соглашением к лицензии на право пользования недрами[52].

В соответствии с частью 3 ст. 11 Закона о недрах лицензия является документом, удостоверяющим право на пользование участком недр в соответствии с указанной целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. При этом между органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования конкретным участком недр.

Но по мнению некоторых юристов, лицензионное соглашение является не собственно договором, а лишь приложением к лицензии. В связи с этим В.В. Петров отмечал, что «господство административного метода регулирования природопользования в условиях социалистической системы хозяйства отнесло договор к числу вспомогательных средств. Длительное время в этих условиях лицензия как акт распорядительного органа власти была единственным документом, регулирующим отношения сторон. Договор, если и применялся в немногих случаях, то, как правило, служил средством уточнения взаимоотношения сторон». При этом в судебной практике лицензионные соглашения зачастую трактуются как самостоятельные по отношению к лицензии договоры.

Например, в одном из своих постановлений ФАС Северо-Западного округа пришел к выводу о том, что на договорный (гражданско-правовой) характер отношений, связанных с использованием недр, указывает тот факт, что часть третья ст. 12 Закона прямо предусматривает возможность пересмотра лицензионного соглашения на основании волеизъявления недропользователя. То обстоятельство, что лицензионное соглашение оформлено в виде приложения к лицензии, являющегося ее неотъемлемой частью, не свидетельствовало, по мнению суда, о том, что оно является составной частью лицензии как административного акта государственного органа управления, а не гражданско-правовой сделкой [53].

Часть первая ст. 12 Закона о недрах определяет содержание лицензии и требует включения четко определённого перечня содержащейся в ней информации, указанным положением ст. 12 Закона о недрах фактически признала договор, который может быть заключен между недропользователем и государством в соответствии с частью третьей ст. 11, неотъемлемой частью лицензии.

Кроме того, часть третья ст. 12 Закона гласит, что в случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, не зависящим от пользователя недр, сроки ввода в

эксплуатацию объектов, определенные лицензионным соглашением, могут быть пересмотрены органами, выдавшими лицензию, т. е. сроки ввода в эксплуатацию входят в содержание лицензии и определяются лицензионным соглашением.

Теоретически возможно предусмотреть указание дополнительных индивидуальных условий, например по предотвращению сопутствующего ущерба окружающей среде, на которую оказывает воздействие деятельность недропользователя, с указанием конкретных параметров осуществления предупредительных, охранных и восстановительных мероприятий. Это могут быть условия по рациональному использованию водных, атмосферных, лесных ресурсов, вовлеченных в проведение работ по недропользованию, ввиду того, что сама лицензия не предусматривает содержание информации данного направления.

В целом по результатам анализа действующего законодательства необходимо выделить особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами, как специального вида природоохранной деятельности, позволяющие отграничить его от деятельности по охране окружающей среды при пользовании иными природными компонентами.

Содержание 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, с учетом комплексного воздействия такой деятельности на окружающую среду, включая загрязнение поверхностных и подземных вод, атмосферного воздуха, изъятие и загрязнение почв, вырубку лесов, влияние на местную флору и фауну, потерю водостока, заиливание водоемов и водотоков.

В зоне действия горнодобывающих предприятий изымаются из оборота земли лесного фонда, сельскохозяйственные земли, земли особо охраняемых природных территорий, нарушаются целостность недр и подземных вод, изменяется гидрологический режим водотоков, при этом негативное воздействие увеличивается в таких районах, как Арктическая зона, ввиду чувствительности ее экологических систем к внешним воздействиям. Практически всегда это приводит к изменению экосистем и потере биоразнообразия на таких территориях[54].

Принцип экосистемного регулирования экологических отношений, основанный на «взаимодействии нормативных правовых актов отраслей законодательства об окружающей среде и проявляющийся в том, что каждая из этих отраслей в отдельности (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) и все они вместе должны учитывать взаимосвязь природных объектов и влияние каждого из них на состояние других» в законодательстве о недрах, за исключением вопросов охраны земель посредством подготовки проекта рекультивации, фактически не учитывается.

По мнению М. М. Бринчука, такой подход к регулированию экологических отношений особенно удобно и важно реализовывать в рамках комплексного природопользования применительно к предприятиям и иным объектам, одновременно оказывающим несколько видов вредных воздействий, в том числе использующих природные ресурсы», что в полной мере относится и к сфере недропользования.

Объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами является 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).

Однако такое понимание границ отведенного участка недр, может привести к разным последствиям. В случае понимания отведенного участка, как геологического отвода с отсутствием четких границ по глубине

(проникновения в земную кору) ведет к тому, что границы объекта регулирования законодательства отсутствуют, а это в свою очередь определяет, что с развитием науки техники и технологий такие границы будут только увеличиваться, т.е. и границы недр и границы геологического отвода также будут расширяться.

На основании вышеизложенного необходимо законодательно определить границы геологического отвода, предоставляемого в пользование, не только в отношении площади его площади, но и по глубине проникновения в земную кору.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения положительного заключения на него государственной экспертизы, согласования проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах» документы, определяющие уточненные границы горного отвода включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией, и любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Постоянное увеличение площади нарушенных в результате проведения горных работ земель свидетельствует о том, что существующий правовой механизм охраны земель не позволяет в должной степени обеспечить предотвращение и ликвидацию негативного воздействия на земли и почвы[55].

В частности, действующим законодательством предусматриваются дополнительные эколого-правовые требования при использовании земельного участка для целей пользования недрами. Обязательным условием предоставления земельного участка для проведения работ, связанных с

геологическим изучением и иным использованием недр, является утверждение проекта таких работ, а если работы связаны с нарушением почвенного слоя — проекта рекультивации соответствующих земель или проекта восстановления ранее нарушенных земель.

Помимо вышеуказанных процедур пользователи недр обязаны выполнять требования части 1 статьи 13 ЗК РФ, содержащей перечень мероприятий, которые обязаны проводить все правообладатели земельных участков и включить данные мероприятия в состав разрабатываемой проектной документации на пользование недрами. К таким мероприятиям относятся все мероприятия по охране земель, направленные на сохранение почв и их плодородия, защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения и от других негативных (вредных) воздействий.

Самая высокая землеемкость при добыче угля на разрезах Кузбасса, которая достигает 21 га при добыче 1 млн т и при отвалообразовании – 24 га.

В среднем при добыче 1 млн т угля нарушается до 50 га поверхности земли. Нарушениям, преобразованиям и негативному воздействию подвергаются не только почвы и воды непосредственно в пределах карьерного поля, но и территории, занимаемые под внешние отвальные массивы, транспортные и энергетические коммуникации, здания и сооружения горного предприятия [56].

Вследствие дренажных работ изменяются режимы и уровни подземных вод, происходит загрязнение почв и поверхностных вод пылью и стоками на расстояниях в десятки километров от границ земельного отвода. Происходит изменение рельефа местности, а в районах крупных горно-обогатительных комбинатов преобразуется ландшафт [57].

При этом случаи возгорания в отработанных пространствах (заброшенных угольных шахтах), такие как возгорание отвалов закрытых

угольных разрезов в Кемеровской области также являются примером нерациональности в процессе осуществления работ по добыче полезных ископаемых, поскольку это способно привести к возникновению подземных пожаров, в районах, где ведут добычу угля. Причиной таких пожаров является естественное окисление и выработка тепла. И если выделяющееся тепло не отводить, то со временем горные породы нагреваются все сильнее и самовоспламеняются.

И в данном случае решением может послужить включение заброшенных отвалов в перечень опасных объектов, а также привлечение средств для ликвидации таких объектов.

Экологизация угольного предприятия зависит от организации технологических процессов добычи и переработки угля, которые могли бы обеспечить рациональное использование и охрану недр, комплексное использование отходов с получением товарной продукции, полное исключение или уменьшение до санитарных норм загрязнения окружающей среды отходами добычи и переработки угля, исключение нарушения земельных угодий, замкнутые водооборотные циклы и замкнутые топливно-энергетические структуры. Требования представляют собой систему ограничений (экологических и экономических), целесообразных технологических направлений и возможных технических решений добычи и переработки угля [58].

В настоящее время Министерством энергетики Российской Федерации, совместно с соисполнителями (Минприроды России, Минэкономразвития России, Минфин России, Минтранс России и другие) реализуется Программа развития угольной промышленности России на период до 2030 г., утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.06.2014 № 1099-Р (далее - Программа), основной целью которой является формирование благоприятных и стабильных условий в том числе для развития экспортного потенциала национальных угольных предприятий. Основными целевыми индикаторами Программы являются в том числе рост

конкурентоспособности российских компаний, реализующих добычу и переработку угля; повышение уровня безопасности угольной отрасли, включая промышленную и экологическую безопасность, что является необходимым условием развития отрасли .

В соответствии с п. 5 ст. 13 ЗК РФ рекультивация земель представляет собой мероприятия по предотвращению деградации земель и (или) восстановлению их плодородия посредством приведения земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием, в том числе путем устранения последствий загрязнения почв, восстановления плодородного слоя почвы, создания защитных лесных насаждений.

Сопутствующий ущерб горнодобывающих предприятий на поверхностные водные объекты можно хорошо отследить на примере осуществлении работ по добыче золота в Красноярском крае.

Одним из примеров нерационального природопользования является ситуация, сложившаяся на территории Курагинского района Красноярского края в октябре 2019 года на р. Сейба при прорыве технологического пруда-отстойника, предназначенного для осуществления оборотного водоснабжения, в том числе сброса сточных вод в водный объект путем их фильтрации через борта отстойника, в процессе золотодобычи, которая привела не только к загрязнению окружающей среды (в частности водного объекта, по результатам лабораторных исследований отобранных образцов установлено наличие в водах реки значительного количества взвешенных веществ), но и к причинению вреда здоровью и жизни людей (в результате происшествия погибли пятнадцать человек, пятеро числятся пропавшими без вести) [59].

Ранее, в Мотыгинском районе Красноярского края на р. Большая Мурожная, в ночь 06. 07. 2013 на 07.07.2013 из-за обильных ливневых дождей произошло переполнение пруда-накопителя. Предусмотренный проектом аварийный сброс не справился с пропуском поступающей сточной

воды. Поэтому произошел размыв гребня дамбы, в результате чего из пруда-накопителя сброшено около 30 тыс. м³ воды (насыщенный глинистый раствор). Насыщенная глиной вода попала в русло р. Большая Мурожная и через него — в р. Ангара и далее в р.Енисей.

По результатам анализа проб природной воды установлено значительное влияние загрязнения, идущего с р. Большая Мурожная на качество поверхностной воды реки Ангара по содержанию взвешенных веществ (прирост содержания взвешенных веществ в природной воде составил 32,5 мг/л, концентрация взвешенных веществ возросла в 66 раз по сравнению с исходной водой р.Ангара до впадения в нее р. Большая Мурожная). Влияния загрязнения, идущего с р. Большая Мурожная по р.Ангара на качество поверхностной воды реки Енисей по содержанию взвешенных веществ не установлено.

Таким образом, в результате проверки установлен факт ухудшения количественных и качественных характеристик водных объектов (загрязнение р.Большая Мурожная, а через нее — р.Ангара) в результате нарушения природоохранного законодательства ООО «АС «Ангара Север» — вследствие аварийного сброса технологических вод в р.Большая Мурожная с пруда-накопителя полигона участка «Озерный».

Указанные пруды-накопители (пруды-отстойники) в соответствии с проектной документацией недропользователей являются временными гидротехническими сооружениями.

При этом в полномочия муниципальных образований входит только проведение мониторинга за гидротехническими сооружениями (далее – ГТС), при этом отсутствуют полномочия по осуществлению контроля за ними.

На стадии строительства указанных ГТС надзор должен осуществляться органами исполнительной власти субъекта РФ с применением жёстких требований о незаконном строительстве. Ввиду того, что указанные ГТС не являются объектами капитального строительства,

разрешение на строительство у муниципального образования недропользователи не получают. В связи с чем предлагается существует необходимость обращаться Службу строительного надзора и жилищного контроля Красноярского края, ввиду того, что в настоящее время действующим законодательством не определён орган, который осуществляет надзор за временными ГТС, а также порядок проведения надзорных мероприятий.

Департаментом по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу выдается лицензия на пользование недрами. Министерством экологии и рационального природопользования Красноярского края выдаются разрешительные документы на право пользования поверхностными водными. А также строительства гидротехнических и иных сооружений. После чего, в течении 30 дней недропользователь становится на учет в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования. Далее Министерство работает только в части мониторинга качества воды водного объекта: выше и ниже по течению, а также в месте загрязнения водного объекта.

Енисейским межрегиональным управлением Росприроднадзора осуществляются проверки отработки месторождений, при этом полномочия по контролю за ГТС отсутствуют.

Таким образом контроль на стадии строительства ГТС, а также в период их эксплуатации не осуществляется, следовательно в данной ситуации существует проблема сопутствующего воздействия при нерациональном недропользовании.

Следовательно, выявлена необходимость внесения изменений в Федеральное законодательство, в части определения органа, ответственного за осуществление контроля за временными сооружениями, в том числе на соответствие проектной документации. Одним из вариантов является направление информации в прокуратуру, а также привлечение специалистов МЧС и Ростехнадзора к проверкам, которые проводит Енисейское

межрегиональное управление Росприроднадзора в отношении недропользователей.

Поскольку в соответствии с СП 58.13330.2012. Свод правил. Гидротехнические сооружения. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 33-01-2003, утвержденным Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 623 к гидротехническим сооружениям относятся: сооружения, подвергающиеся воздействию водной среды, предназначенные для использования и охраны водных ресурсов, предотвращения негативного воздействия вод, в том числе загрязненных жидкими отходами, включая плотины, здания гидроэлектростанций (ГЭС), водосбросные, водоспускные и водовыпускные сооружения, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы, судоподъемники, доки; сооружения, предназначенные для защиты от наводнений и разрушений берегов морей, озер и водохранилищ, берегов и дна русел рек; струнаправляющие и оградительные сооружения; сооружения (дамбы), ограждающие золошлакоотвалы и хранилища жидких отходов промышленных и сельскохозяйственных организаций; набережные, пирсы, причальные сооружения портов; сооружения систем технического водоснабжения, системы гидротранспорта отходов и стоков, подачи осветленной воды, устройства защиты от размывов на каналах, сооружения морских нефтегазопромыслов, за исключением объектов централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, предусмотренных Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», предлагается согласование проекта отработки месторождения с Енисейским управлением Ростехнадзора для выявления сооружений, относящихся к ГТС.

Эти лишь примеры нерационального использования природных ресурсов при осуществлении недропользования с оказанием сопутствующего ущерба, который может быть причинен водным ресурсам.

Рассмотрим также пример сопутствующего ущерба атмосферному воздуху в результате деятельности горных предприятий, которые вносят

существенное загрязнение атмосферы по оксидам углерода, азота и силикатной пыли по результатам измерения факторов производственной среды [60].

Масштабы воздействия зависят от способа добычи полезных ископаемых, которая может быть как открытой, так и подземной. Технологические процессы проведения работ являются источниками экологических рисков. Экологический риск — вероятность возникновения отрицательных изменений в окружающей природной среде, или отдаленных неблагоприятных последствий этих изменений, возникающих вследствие отрицательного воздействия на окружающую среду.

Оценка экологического риска может быть проведена на основании имеющихся научных и статистических данных о экологически значимых событиях, катастрофах, о вкладе экологического фактора в состояние санитарно-экологического благополучия населения, о влиянии загрязнения окружающей среды на состояние биоценозов и др.

Добыча полезных ископаемых открытым способом осуществляется с использованием процессов: бурение, взрывание, вскрышные и добычные работы, отвалообразование.

Бурение скважин на карьерах применяют буровые станки различных марок, что влечет выделение пыли в атмосферу.

При взрывных работах основными выбрасываемыми веществами являются оксид и диоксид азота, углерод оксид и пыль. Загрязнение окружающей среды происходит за счет выделения вредных газов и пыли из пыле-газового облака и газов из взорванной горной массы, при этом кратковременные поэтому не являются постоянными источниками выбросов.

Использование экскаваторов и автосамосвалов и бульдозеров влияет на интенсивность пылевыведения при погрузо-разгрузочных работах. На породных отвалах работает карьерный транспорт. Как правило, наибольшее количество выбросов пыли в атмосферу при добыче полезных ископаемых осуществляется при ведении горных работ по транспортной схеме.

Загрязнение атмосферы пылью происходит в результате сдувания её с поверхности транспортируемого материала. Автомобильный транспорт помимо этого загрязняет атмосферу при движении в результате взаимодействия с поверхностью дороги. При работе автотранспорта в атмосферный воздух выбрасываются продукты сгорания дизельного топлива.

Наиболее значимое загрязнение атмосферы пылью от горнодобывающих предприятий происходит при транспортировании горной породы и формировании отвалов, а также выбросов загрязняющих веществ от сжигания топлива в двигателях внутреннего сгорания горной техники. При этом в атмосферу с отработавшими газами поступают аэрозольные и газообразные компоненты. Наиболее опасными из газообразных выбросов дизельных двигателей являются оксид и диоксид азота, оксид углерода и углеводороды.

Выброс вредных веществ (пыли) при отвалообразовании вскрышных пород сопоставим с выбросами пыли при транспортировании горной массы, причем при экскаваторном способе отвалообразования запыленность воздуха выше, чем при бульдозерном.

То есть в целом увеличение производственной мощности горнодобывающих объектов позволяет заметно снижать негативное воздействие на атмосферу при добыче полезных ископаемых.

Удельные выбросы загрязняющих веществ при добыче угля значительно меньше, чем при разработке россыпей и месторождений строительных материалов. Указанный факт объясняется преимущественным использованием на последних дизельного оборудования с выбросами большего объема загрязняющих веществ.

В данном случае использования бестранспортных технологий разработки месторождений полезных ископаемых, а также более производительного оборудования могло бы способствовать повышению экологической чистоты горных работ .

Одним из законодательных требований по рациональному использованию недр является дополнительное вовлечение в разработку

некондиционных запасов и полезных ископаемых, остающихся во вскрыше, в отвалах горнодобывающих и перерабатывающих производств. Налоговое законодательство, в связи с этим предусматривает применение нулевой ставки по налогу на добычу (ст. 23 закон о недрах, ст. 342 налоговый кодекс).

Порядок отнесения запасов полезных ископаемых к некондиционным и обоснование нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или отходах горно-добывающего производства, который был разработан, оказался недоступным недропользователям из-за большого объема материалов, требуемых для рассмотрения ; оплаты за «Услуги государственной экспертизы», осуществляемые посредническими коммерческими организациями; расходов на командировки и тд. В результате недропользователь вынужден отказываться от стимулов, предоставляемых ему налоговым законодательство.

Говоря о рациональном недропользовании, следует отметить также такой аспект, как необходимость рационального и эффективного использования добытых из недр полезных ископаемых, в частности, первичных энергоресурсов, поскольку в конечном счете энергосбережение в сфере потребления энергии приводит и к сбережению невозобновляемых (первичных) источников энергии (нефти, газа, угля).

Особенностью предприятий горнодобывающих отраслей промышленности является использование природной среды как в качестве источника потребляемых ресурсов, так и в качестве среды для хранения полезной продукции, а также сброса и захоронения отходов производства.

Чем более совершеннее производство, тем меньше отходов и потерь, и, соответственно, меньше затрат на защиту и восстановление природной среды. Такое единство экономики и экологии позволяет обеспечить достижение социально-экономических целей, стоящих перед добывающими отраслями путем одновременного управления как технико-экономическими параметрами производства, так и состоянием природной среды

Существует несколько направлений эффективного природопользования. Их можно условно разделить на три группы.

- Мероприятия, обеспечивающие очистку отходов (установка дорогостоящих очистных сооружений, влекущая значительные издержки)
- Мероприятия, направленные на комплексное использование природных ресурсов, включающее безотходное и малоотходное производство, утилизацию отходов и замкнутый цикл процесса производства
- Мероприятия по созданию технологических систем, обеспечивающих самовосстановление экосистемы, защитой природно-ресурсного потенциала (инновационный процесс, требующий вложения инвестиций)

Учитывая, что предприятия добывающих отраслей, как правило, не имеют финансовых возможностей для решения этих задач, целесообразно управления процессами совершенствования и развития природопользования осуществлять на отраслевом уровне. Только здесь можно обеспечить требуемую концентрацию материальных и финансовых ресурсов и использовать для координации и регулирования природопользовательской деятельности сочетание рыночных механизмов с централизованным административным управлением.

С этой целью в горнодобывающих отраслях промышленности должны быть созданы системы управления природопользованием, для чего необходимо решить ряд задач, а именно:

- разработать, исходя из особенностей отраслей, единую стратегию совершенствования природопользования, основывающуюся на эффективном сочетании рационального использования природных ресурсов посредством применения современных технологий и действенных способов защиты окружающей природной среды от техногенного воздействия;

- определить наиболее эффективные экономические методы управления природопользовательской деятельностью и их разумное сочетание с традиционным административным управлением, т.е. определить границы между хозяйственной демократией и централизмом в управлении;

- сформировать в рамках действующей организационной структуры систему управления природопользованием, базирующуюся на использовании современных информационных технологий и технических средств сбора, передачи и обработки данных о производственных процессах и состоянии окружающей природной среды в районах расположения предприятий отрасли.

Для решения указанных задач предлагается придерживаться основных принципов управления природопользованием: интеграция, стадийность, оптимальность, ответственность

Где, интеграция - взаимосвязанное управление всем комплексом технических, технологических, социально-экономических и экологических аспектов производственно-хозяйственной деятельности предприятий.

Стадийность - управление процессами природопользования на всех стадиях создания, эксплуатации и ликвидации промышленных объектов.

Оптимальность - выбор наиболее эффективного и экологически безопасного варианта развития производства с учетом экологических, социальных и экономико-географических особенностей территорий размещения промышленных объектов.

Ответственность предполагает административную и имущественную ответственность предприятий за несоблюдение или нарушение установленных нормативов в процессе ведения производственно-хозяйственной деятельности.

Выполнение этих принципов наиболее эффективно осуществляется на базе методологии программно-целевой организации управления, которая обеспечивает согласование целей, ролей, прав и ответственности субъектов

природопользования на основе выбора приоритетных проблем и управления инновационными проектами в рамках комплексных отраслевых программ.

В качестве индикаторов, обеспечивающих оценку эффективности того или иного направления развития и совершенствования природопользования, целесообразно использовать уровень потерь природных ресурсов и количество отходов производства, загрязняющих окружающую природную среду. Такие индикаторы позволят оценить качество осуществляемой деятельности предприятий и их подразделений. В тоже время эти показатели могут достаточно легко трансформироваться в стоимостные оценки: потери могут быть оценены затратами на экономическое восстановление данного количества ресурсов, а отходы - затратами на защиту окружающей среды от их воздействия. Сопряжение этих затрат с затратами на реализацию инновационных проектов позволит сформировать оптимальную стратегию развития отрасли.

Система управления природопользования формируется в рамках действующей системы управления отраслью, сохраняя все линейные связи и дополняя ее функциональными и функционально-распорядительными связями в области рационального природопользования и структурными подразделениями, ответственными за их реализацию.

Предлагаемая модель отраслевой системы управления природопользованием предусматривает использование наиболее прогрессивных форм и методов управления этой сферой деятельности. Для ее реализации требуется создание соответствующего методического и организационного обеспечения взаимодействия управления экономикой и экологией на базе имеющегося в горнодобывающих отраслях опыта и новейших достижений научно-технического процесса.

В статье 20 Закона о недрах установлены основания прекращения права пользования недрами порядок досрочного прекращения такого права, статьей 21 предусмотрен порядок досрочного прекращения права пользования недрами

Кроме этого, частью второй статьи 23 этого Закона установлено, что в случае нарушения требований по рациональному использованию и охране недр право пользования недрами может быть ограничено, приостановлено или прекращено специально на то уполномоченными государственными органами в соответствии с законодательством.

Нормативными актами, регулирующими отношения в сфере прекращения права пользования недрами также являются: Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», который обязывает в установленном порядке приостанавливать работу в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте (пункт 2 статьи 9); Закон Российской Федерации «Об охране окружающей среды», устанавливающий приостановление, прекращение, ограничение деятельности предприятий, организаций, учреждений и т.д. в случае нарушений требований охраны окружающей природной среды (статья 56), а также устанавливающий обязанность возместить вред в результате таких нарушений (статьи 86-91); Федеральный закон «Об экологической экспертизе», а также иные нормативные правовые акты.

Так, по данным Департамента по недропользованию по Центрально-Сибирскому округу в 2018 году досрочно прекращены действия лицензий в соответствии с приказами компетентных органов: 11 лицензий, из них – 10 в отношении россыпного и рудного золота и 1 лицензия в отношении марганцевой руды, в 2019 году 1 лицензия в отношении россыпного золота

Прекращение права пользования недрами осуществляется в случаях либо нарушения пользователем недр существенных условий лицензии либо в случае систематического нарушения пользователем недр установленных правил пользования недрами, но в нормативных правовых актах, регулирующих отношения, возникающих при прекращении права пользования недрами, не учтены особенности функционирования горных предприятий, которые отличаются от предприятий других отраслей промышленности специфическими особенностями:

1. Воздействия горнодобывающей деятельности на невозобновимые ресурсы, при несанкционированном прекращении такого воздействия или прерывании технологического процесса пользования участком недр приводит к порче, а в некоторых случаях, гибели месторождения и необратимым экологическим последствиям. В связи с этим остро встает проблема прекращения права пользования участками недр.

2. Связь горного предприятия с участком недр как с производственно-экономическим, пространственно-операционным базисным. Отсутствие правовых институтов, регулирующих все стадии производства от проектирования, строительства, разработки месторождений, первичной переработки (обогащения) минерального сырья, заканчивая этапами истощения месторождений, и как следствие консервацией и ликвидацией горных выработок, рекультивацией участков земли и других природных объектов, нарушенных при пользовании недрами, приведение их в состояние, пригодное для их дальнейшего использования [61].

Следует отметить, что в соответствии с частью первой статьи 26 Закона о недрах ликвидационные и рекультивационные работы находятся за рамками правоотношений и не удостоверены лицензией из-за того, что в статье 6 этого Закона в перечне видов пользования недрами не указаны такие работы.

3. Горнодобывающее предприятие, как имущественный комплекс, включающий в себя скважины, шахты, штольни и иное недвижимое имущество, а также оборудование, которое функционально обеспечивает технологическую систему пользования недрами, может строиться и функционировать только на самом месторождении полезного ископаемого.

4. Право собственности на недра принадлежит РФ. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Однако добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов

Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

5. Изменения технологического цикла предприятий горнодобывающего комплекса невозможны без существенного переоборудования всего предприятия

6. Функционирование горного предприятия связано с воздействием на месторождение, которое представляет собой скрытый от субъектов отношений по использованию недр объект. То есть месторождение, как было упомянуто выше, представляет собой комплекс геологической информации. А именно, без информации нет месторождения.

7. Отсутствует определение реального объекта промышленной разработки. В качестве объекта промышленной разработки при добыче полезных ископаемых предлагаются реальные объемы залежей полезных ископаемых.

8. Без учета особенностей функционирования горных предприятий невозможно фактическое прекращение, приостановления или ограничения права пользования недрами органами, предоставившими лицензию, в случаях предусмотренными Законом «О недрах» без изъятия у пользователя недр части технического оборудования, которое обеспечивает технологический процесс недропользования.

Изъятие такого оборудования из технологической системы недропользования может привести к потере разведанных запасов полезных ископаемых или нанесению невосполнимого ущерба месторождению. Более того, без учета таких особенностей государство, как собственник недр, в ряде случаев сталкивается с трудностями правового содержания, которые затем переходят в проблемы экологического характера.

Например, пользователь недр лишается права пользования участком недр и, соответственно, лицензии на разработку какого-либо месторождения, характеризующегося большим водопритоком. Система водоотлива не может быть приостановлена даже на ограниченный срок, так как обводнение шахты

приведет к необратимым процессам в недрах, следствием которых будет выход из строя комплекса горных выработок и порча месторождения.

Это сказывается не только на инженерных сооружениях, расположенных на таких территориях, но может привести к тяжелым экологическим последствиям, в т.ч. экологическим катастрофам.

Отсутствие закрепленной законодательством Российской Федерации, процесса порядка изъятия технического оборудования, обеспечивающего технологический процесс системы сохранности месторождения, значительно ослабляет позицию государственного органа управления государственным фондом недр и органов власти субъектов Российской Федерации, а, следовательно, затрагивается, при этом, публичный интерес.

Против изложенного можно возразить, указав на то, что случаи принудительного изъятия государством у собственника в неотложных общественных интересах, но с обязательной компенсацией, предусмотрено законодательством Российской Федерации. А именно, в соответствии с пунктом 1 статьи 242 ГК в случаях стихийных бедствий, аварий, эпидемий, эпизоотий и при иных обстоятельствах, носящих чрезвычайный характер, имущество в интересах общества по решению государственных органов может быть изъято у собственника в порядке и на условиях, установленных законом, с выплатой ему стоимости имущества (реквизиция). Однако эта норма устанавливает изъятие имущества (реквизицию) для ликвидации последствий при уже произошедшем одного или нескольких из перечисленных фактов, при этом аварии на горнодобывающих предприятиях проще и дешевле предотвратить.

Необходимо отметить, что при функционировании предприятий горнодобывающего комплекса регулирование осуществляется, с одной стороны, нормами частного права, устанавливающие полномочия по отношению к техническому оборудованию, обеспечивающему технологический процесс сохранности месторождения. С другой стороны – нормами права, призванными защищать публичный интерес при

предоставлении и реализации правомочий пользования участками недр. Далее, собственник предприятия пользуется правами и исполняет обязанности, предусмотренные законодательством о недрах в пределах правоотношений регулируемых этим законодательством.

Как только он, независимо от причин, лишается права пользования участками недр он выходит за рамки правоотношений по рациональному использованию и охране недр. То есть с прекращением права пользования недрами прекращаются правоотношения недропользования с субъектом предпринимательской деятельности.

В связи с негативным воздействием на окружающую среду, обусловленной масштабностью недропользования в стране необходимо статью 6 Закона, определяющую перечень видов недропользования, дополнить нормами, предусматривающими следующие виды пользования недрами: - работы по ликвидации горных выработок с последующими мониторинговыми мероприятиями до полной, безопасной для, окружающей среды, населения и инженерных сооружений, стабилизации массива; - консервационные работы с последующим поддержанием участка недр в безопасном для людей и окружающей среды состоянии.

В законодательстве Российской Федерации, регулирующего отношения при прекращении права пользования участками недр, необходимы нормы, которые будут учитывать специфику правового режима пользования недрами при использовании имущества обеспечивающего процесс пользования недрами. Необходимо законодательное закрепление правового механизма передачи имущества от прежнего недропользователя временному оператору на возмездной основе в случае, если в интересах рационального использования и охраны недр приостановление добычи полезных ископаемых нецелесообразно или невозможно.

Необходимо на уровне закона установление процессуального порядка применения части второй статьи 20 и части второй статьи 23 Закона «О недрах», который призван учитывать специфику правового режима

функционирования технического оборудования, обеспечивающего процесс пользования недрами и их охрану.

В статье 255 Уголовного кодекса Российской Федерации целесообразно изменить конструкцию объективной стороны преступления. А именно, материальный состав такого преступления следует заменить на усеченный состав, то есть предусмотреть ответственность не при наступлении общественно опасных последствий, а при реальной угрозе наступления таких последствий.

Таким образом в горнодобывающей отрасли промышленности основным механизмом обеспечения рациональности является механизм лицензирования недропользования, предусматривающий проведение конкурса или аукциона, целью механизма такого распределения прав пользования участками недр становится обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр, при этом именно аукционная процедура, являющаяся в настоящее время наиболее актуальной и востребованной в наименьшей степени способствует указанным параметрам рациональности.

Ввиду выбора при проведении конкурсной процедуры предприятия, которое в наибольшей степени соответствует заявленным техническим параметрам, уровня программ геологического изучения недр и использования участков недр, полноты извлечения полезных ископаемых, вклада в социально-экономическое развитие территории, сроков реализации соответствующих программ, эффективности мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечению обороны страны и безопасности государства, что в свою очередь способствует рационализации, однако аукционная процедура такого выбора не предусматривает что ставит под сомнение вопрос рациональности в данном случае.

Механизм лицензирования также не предусматривает конкретных параметров по обеспечению не только рационального использования недр,

но и всех природных ресурсов, которые оказываются вовлечены в процесс использования недр.

Дополнительным механизмом выделяется лицензионное соглашение к лицензии на предоставление право пользования недрами, которое может включать дополнительные условия, способствующие рационализации, однако проблема в понимании такого соглашения как самостоятельного документа или неотъемлемой части лицензии способна привести к спорным ситуациям.

Рациональное природопользование также может быть обеспечено посредством эффективного обращения с отходами производства, вовлечения их в хозяйственную деятельность добывающего предприятия.

2.2 Законодательство Австралии.

Конституцией Австралии в стране определена двухуровневая система полномочий между штатами (субъектами федерации) и федерацией. Правовое регулирование отношений по геологическому изучению, разведке и добыче полезных ископаемых осуществляется законодательством субъектов федерации. Федеральные органы государственной власти не вправе принимать каких-либо нормативных правовых актов по вопросам геологического изучения, разведки и добычи полезных ископаемых в пределах территории суши. Однако, что касается морских территорий, континентального шельфа и исключительной экономической зоны, в отношении которых федерация обладает суверенитетом, и осуществляет суверенные права, федерация вправе принимать нормативно-правовые акты по вопросам эксплуатации природных ресурсов данных территорий.

Разведку и добычу полезных ископаемых в стране регулирует горное право (Australian mining law). Законы в данной сфере принимаются начиная с 1851 года:

- 22 мая 1851 г. губернатор штата Новый Южный Уэльс Чарльз Фицрой (Charles Fitzroy) официально объявил право Короны на все золото, обнаруженное в Новом Южном Уэльсе.

- 16 августа 1851 г. губернатор штата Виктория аналогично официально объявил об этом

- в январе 1852 г. Виктория приняла Mining Act (акт о горнодобывающей деятельности), дополненный в 1853 г. (в настоящее время оба отменены).

До принятия указанных актов право собственности на полезные ископаемые и нефть передавалось тому, кому было предоставлено право собственности на землю в соответствии с общими понятиями права, за исключением права на «Королевские прииски» («Royal Mines») (драгоценные металлы — золото и серебро), которые остались принадлежать Короне (the Crown) [62].

Международные инвестиции, налогообложение и экологический надзор в области добычи полезных ископаемых входят в компетенцию Союзного правительства, однако штаты и территории самостоятельно, ввиду владения ресурсами определяют правовой режим недропользования и несут ответственность за принятие соответствующих законов.

При этом органы местного самоуправления принимают участие в проектах по горной добыче в части утверждения отдельных прав при разработке месторождений с использованием местных дорог, оборудования и услуг.

Совет австралийских правительств (Council of Australian Governments — COAG) инициирует реформы национального значения и реформы, требующих взаимодействия федерального правительства, правительств уровня штатов, территорий и местных органов власти, влияя на проекты в области горной добычи, путем упорядочения нормативных требований и утверждения взаимосвязи между юрисдикциями.

Исключительные права на разведку (explore), эксплуатацию (maintain) или добычу (extract) определенных полезных ископаемых предоставляет лицензия ее владельцу в границах лицензионного участка [.

Участок может быть предметом лицензий по различным природным ресурсам, принадлежащим разным компаниям. Владельцы лицензий обязаны вести переговоры в целях доступа к земле для возможности реализации своих прав на разведку или добычу полезных ископаемых, для чего заключаются соглашения с собственником земли и осуществляется выплата компенсации, в порядке регламентированном законодательством. Лицензии на добычу полезных ископаемых отличаются в штатах и на территориях. В каждом субъекте ведется реестр лицензий, позволяющий общественности получать информацию о владельцах лицензии и некоторых ее деталях.

В Австралии существуют две основные категории лицензий на добычу полезных ископаемых:

- лицензии на разведку (Exploration licences), позволяющие проводить геологоразведочные работы;
- лицензии на добычу (Production licences) полезных ископаемых.

Лицензия на разведку дает ее владельцу право осуществления мероприятий по поиску полезных ископаемых в пределах определенной области. Этот документ выдается на определенный срок, отличающийся в разных штатах и территориях.

При этом лицензия может быть обновлена. Владелец лицензии выполняет следующие обязательства:

- гарантирует осуществление определенных видов деятельности;
- затрачивает минимальное количество средств;
- представляет правительству доклад о деятельности по разведке;
- осуществляет плату за лицензию.

При этом держателю лицензии предоставляются определенные права:

- доступ к земле (по согласованию с землевладельцем);
- оценочная деятельность (бурение для добычи образцов керна);

— приоритетное право на получение лицензии на добычу минералов в пределах лицензионного участка.

Невыполнение обязательств и правил может привести к наложению штрафов в соответствующих штатах и территориях, а также к аннулированию лицензии.

Лицензия на добычу дает право на добычу, разработку и продажу минералов в пределах лицензионного участка. Она выдается на ограниченный период, установленный законом соответствующего штата или территории. Лицензия может быть обновлена.

Держатель лицензии выполняет следующие обязательства:

— оплачивает роялти и налог на добычу полезных ископаемых (если применимо);

— оплачивает ренту за лицензию;

— гарантирует осуществление определенных видов деятельности;

— представляет правительству доклад о деятельности по разведке и добыче.

Права, предоставляемые владельцу лицензии, включают в себя:

— доступ к земле (по согласованию с землевладельцем);

— продажа добытых полезных ископаемых (должно быть оплачено роялти);

— строительство и эксплуатация производственной инфраструктуры (потребуется дополнительные согласования и разрешения).

Невыполнение обязательств и правил может являться причиной наложения штрафов соответствующим органом власти штата или территории, а также аннулирования лицензии [63,64].

Большинство горнодобывающих проектов в Австралии реализуются с использованием структур совместного предприятия: инкорпорированное совместное предприятие (incorporated joint venture) или неинкорпорированное совместное предприятие (unincorporated joint venture).

Добыча золота осуществляется во всех штатах и на Северной территории в Австралии. Внутренняя добыча увеличилась на 21 т в 2018 году до 315 т.

Западная Австралия сохранила наибольший объем добычи золота на уровне 211 т, на нее приходится основной объем добычи и производства золота. Новый Южный Уэльс сохранил вторую позицию на уровне 39 т, а Квинсленд занимает третье место по производству 18 т. В процентном отношении доля производства в Западной Австралии составила 67%, за которым следуют Новый Южный Уэльс с 12% и Квинсленд с 6% (таблица 1).

Таблица 1 - Производство золота по юрисдикциям

Штат	Производство Т (Au)*									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Новый Южный Уэльс	25	30	30	26	32	34	35	40	34	39
Северная территория	10	10	9	10	12	13	16	17	17	15
Квинсленд	16	15	16	15	17	16	18	19	20	18
Южная Австралия	8	13	14	12	13	13	12	10	8	8
Тасмания	4	4	4	3	2	2	2	1	1	1
Виктория	8	7	5	4	6	7	7	8	11	13
Западная Австралия	152	181	180	180	183	189	188	193	203	211
Австралия(всего)	223	260	258	251	265	274	278	288	294	315

*Т Au = тонны содержащегося золота. Производство округляется до ближайшей тонны. (<https://d28rz98at9flks.cloudfront.net/79672/79672.pdf>)

Австралия обладает крупнейшими в мире запасами золота - 9500 тонн, или 17 процентов от общего мирового предполагаемого запаса золота в 57 000 тонн. По данным Geoscience Australia, 60 процентов золотых запасов Австралии находятся именно в Западной Австралии.

На основании данных статистической отчетности о ресурсном секторе, его составе, величине и производительности в Западной Австралии в 2018-2019 гг. Австралия занимает второе место по величине производства золота в

мире, где в настоящее время действуют 66 золотых приисков, в том числе 14 крупнейших в мире. 11 приисков находятся в Западной Австралии, что делает его крупнейшим производителем золота в стране с около 70 процентами общего объема добычи. Золотодобыча вносит существенный вклад в развитие и рост штата.

Кратон Йилгарн в восточной части Голдфилда в Западной Австралии - главная золотодобывающая провинция страны. В 2016–2017 годах золото было вторым по величине минеральным сектором Западной Австралии (после железной руды) с объемом продаж 10,8 млрд долларов США, что составляет 12,3% от общего объема продаж минеральных ресурсов.

В мировом рейтинге по величине запасов Россия занимает следующее место после Австралии, и на ее долю приходится 14 процентов запасов. По данным Национального минерально-информационного центра [65].

Иностранные инвестиции в Австралии контролируются Наблюдательным советом по иностранным инвестициям (Foreign Investments Review Board — FIRB). Его роль заключается в Государственном регулировании добычи, производства драгоценных металлов и камней. Определенные виды инвестиций требуют одобрения Казначейства Союзного правительства. В соответствии с Законом об иностранных слияниях и поглощениях 1975 г.

2.2.1 Западная Австралия. Механизмы реализации рационального природопользования.

Западная Австралия рассматривается, как центр добычи полезных ископаемых Австралии, где главным регулирующим документом является Mining Act 1978 (Закон Западной Австралии о добыче полезных ископаемых 1978 года), в который постоянно вносятся уточнения и дополнения. Однако одним из общих принципов, заложенных на основании данного закона, который связан с рациональным недропользованием и являющийся

неизменным считается принцип минимизации ущерба для окружающей среды [66].

Администрирование данного закона осуществляет The Department of Mines and Petroleum (DMP) (департамент горнорудной промышленности и нефти) - главным учреждением штата, обеспечивающие регулирование горнодобывающей промышленности и привлечение частных инвестиций в данную отрасль.

DMP также отвечает за сбор лицензионных платежей, обеспечение безопасности, здоровья и за соблюдение экологических стандартов в соответствии с законодательством, правилами и политикой штата и Союза. Кроме того, Департамент осуществляет деятельность по просвещению общественности о развитии данной сферы и ее регулировании в штате.

Статьей 9 указанного закона установлено, что все золото, серебро и любой другой драгоценный металл, существующий в своем естественном состоянии на поверхности или под поверхностью любой земли, отчуждаемой или не отчуждаемой от Короны и отчуждаемой при отчуждении, является собственностью Короны. Все другие минералы, существующие в естественном состоянии на или ниже поверхности любой земли, которая не была отчуждена в безусловное право собственности до 1 января 1899 г., являются собственностью Короны».

При этом следует отметить, что существует также Offshore Minerals Act 20035 (Закон о прибрежных минералах), под юрисдикцией которого находится деятельность по добыче минералов в прибрежной зоне на расстоянии трех морских миль [67,68].

В Западной Австралии «минеральные» роялти, в том числе в отношении драгоценных металлов и драгоценных камней, выплачиваются либо в соответствии с положениями документа Mining Regulations 19811 (Правила добычи полезных ископаемых — подзаконный акт), либо на основании различных соглашений штата (по сути, это контракт между

правительством штата и инициатором крупного проекта). Такое соглашение должно быть ратифицировано парламентом штата.

В целом в Западной Австралии используются две системы ставок минеральных роялти:

- специфические: фиксированная ставка (сумма) за тонну;
- адвалорные: процент от объема.

В отношении драгоценных металлов (золото, серебро, металлы платиновой группы) и драгоценных камней (алмазы) установлены адвалорные ставки.

Для золота, произведенного в течение периода с 1 июля 1998 г. по 30 июня 2000 г., — 1,25% для золота, произведенного после 30 июня 2000 г., — 2,5% если в течение периода с 1 июля 2000 г. по 30 июня 2005 г. средняя цена золота за квартал составляет менее 450 долл. за унцию в австралийской валюте, — 1,25% во всех случаях роялти не платится в отношении первых 2500 унций золота, произведенных в течение финансового года в рамках одного проекта. (Монография под редакцией и.а. яковлева яковлев и.а.1, шахова г.я.1, бауэр в.п.2, крадинов п.г.1, плещеева о.н.1, анисимова а.а.1, маненок п.л.1, фирсова о.а.1, молчанова и.м.2).

Статьей 26 Mining Act предусмотрены сроки и условия проведения добычи полезных ископаемых в соответствии с лицензией на добычу, которые включают в том числе обязательства по осуществлению добычи полезных ископаемых без причинения ущерба окружающей среде, в случае неисполнения обязательств по устранению нанесенного вреда, контролирующие органы накладывают обязанности, по возмещению стоимости в суде компетентной юрисдикции лицом, нарушившим правила.

Максимальная площадь добычной лицензии, заявка на которую была подана до 10.02.2006, составляет 1 000 гектар. Площадь лицензий, выданных после 10.02.2006, определяется размером месторождения, а также территорией, необходимой для инфраструктуры рудника.

Ограничений на число лицензий, выдаваемых одному физическому или юридическому лицу, не существует, однако в Западной Австралии для получения каждой лицензии необходимо внести залог.

Лицензия, с целью добычи полезных ископаемых в соответствии с Mining act действует в течение 4 лет с даты ее выдачи, но может быть продлена на тот же срок.

Статьей 46 Mining Act предусмотрены условия для владельцев лицензии на разведку, которые можно охарактеризовать как обеспечивающие рациональное использование природных ресурсов, включающие требования по устранению любых нарушений окружающей среды, которые могут нести угрозу жизни человека и животных.

Одним из условий также является обязательное уведомление обо всех обнаруженных полезных ископаемых, представляющих экономический интерес на участке проведения работ

Статьей 46А предусмотрены требования по уменьшению нанесенного ущерба, включающие установление условий по предотвращению, уменьшению или исправлению ущерба, причиненного природным ресурсам на участке, в отношении которого запрашивается или была выдана лицензия, а также причинение косвенного ущерба

Лицензия на разведку, в соответствии с Mining Act действует в течение 5 лет с даты ее предоставления и может быть продлена на 5 лет и дополнительный период или периоды в 2 года.

Закон о Горно-реабилитационном фонде 2012 г и положение о горно-реабилитационном фонде 2013 г обеспечивают законодательную базу предоставления источника финансирования для восстановления заброшенных шахтных участков и других земель, затронутых добычей полезных ископаемых, проводимых на этих площадках или под ними, таким образом, обеспечивая рациональное природопользование в горнодобывающей отрасли Западной Австралии.

В соответствии с законом о Горно-реабилитационном фонде сборы, называемые сборами за реабилитацию, взимаются в отношении каждого действующего разрешения на добычу ежегодно в установленный срок в соответствии с правилами и в размере, определенном оценкой суммы взимаемого сбора.

1 июля 2013 года в Западной Австралии была введена новая форма безопасности добычи полезных ископаемых вместо системы безусловных исполнительных облигаций (UPB), которые не обеспечивают надлежащий уровень гарантий правительству в случае, если шахта будет заброшена.

Новая система предполагает наложение ежегодного сбора в горно-реабилитационный фонд. Сбор не освобождает владельцев лицензий от необходимости рекультивации после проведения работ, однако он предоставит правительству средства для покрытия расходов при необходимости.

Кроме того, полученные из фонда средства могут быть использованы для восстановления старых заброшенных рудников в Западной Австралии.

Горнодобывающие ценные бумаги впервые были введены в Западной Австралии в конце 1980-х годов для регулируемых операций по добыче в соответствии с Законом о добыче полезных ископаемых 1978. Целью системы ценных бумаг, связанных с добычей полезных ископаемых, было обеспечение достаточного покрытия любых расходов на восстановление, которые в противном случае могло бы нести правительство в случае, если шахта оказалась заброшена.

Тем не менее, уровень безопасности, обеспечиваемый UPB, не поспевал за ростом затрат и стандартов реабилитации и Правительству Австралии было рекомендовано постепенно повышать ставки по облигациям в течение шести лет, чтобы ценные бумаги приблизились бы к полной стоимости реабилитации закрытых шахт. Но ввиду кризиса министром горнодобывающей промышленности и нефти было приостановлено выполнение указанной рекомендации .

Департамент горнодобывающей промышленности и нефтяной промышленности (DMP) начал изучение вариантов политики в отношении добычи ценных бумаг. Целью было найти соглашение о ценных бумагах, которое будет применяться в соответствии с Законом о добыче полезных ископаемых 1978 года и которое будет считаться наилучшей практической моделью восстановления окружающей среды, в то же время сводя к минимуму затраты Правительства.

Следующие принципы были использованы в качестве руководства:

- стимулирование операторов применять надлежащую экологическую практику, в том числе прогрессивную реабилитацию и отчетность, а также соблюдать все юридические обязательства в соответствии с Законом о добыче полезных ископаемых 1978 года для разведки, добычи и закрытия рудника;

- поддержание структуры горнодобывающих ценных бумаг надежной системой соответствия и гарантия выполнения своих обязательств по закрытию шахт операторами;

- надежность и доступность информации о безопасности добычи полезных ископаемых правительству;

- экономическая эффективность.

Поскольку MRF является счетом специального назначения в соответствии с Законом о финансовом управлении 2006 года, средства должны расходоваться в соответствии с целями, указанными в законе О Фонде восстановления горнодобывающей промышленности 2012 года.

Остаток средств Фонда и ставка взимаемых взносов контролируются на постоянной основе для обеспечения надлежащего управления фондом в целях выполнения текущих и возникающих обязательств по восстановлению, а также административных расходов.

Введение MRF не освобождает владельцев лицензий их юридической обязанности проводить восстановительные работы. Закон о МРФ допускает

взыскание в судебном порядке с виновных лиц денежных средств, причитающихся за восстановительные работы на заброшенных объектах.

Фонд укрепляет потенциал государства по управлению и восстановлению заброшенных шахт, что ведет к улучшению результатов в области охраны окружающей среды и общественной безопасности.

MRF получил много наград, что свидетельствует об эффективном взаимодействии, которое было предпринято в рамках реализации этой новой политики по защите окружающей среды.

Ассоциация горнодобывающих и геологоразведочных компаний (АМЕС) в своем информационном бюллетене Explorer за март 2015 года сообщил: «Министр Мармион признал, что инновационная реабилитация горнодобывающей промышленности DMP Проект Фонда, в тесном сотрудничестве с АМЕС, был одним из крупнейших экологических реформы ... » и «MRF был очень успешным и может быть использован в качестве модели для других штатов и территорий».

Применение в Австралии лицензий отдельно с целью изучения и отдельно для разведки и добычи полезных ископаемых может обосновывать рациональное природопользование, поскольку требования к оформлению таких лицензий имеют явные отличия, лицензии на разведку включают требования по устранению любых нарушений окружающей среды, которые могут нести угрозу жизни человека и животных.

Использование Западной Австралий горнодобывающих ценных бумаг для регулируемых операций по добыче в соответствии с Законом о добыче полезных ископаемых 1978, которые могут обеспечивать покрытия любых расходов на восстановление окружающей среды, которые в противном случае могло бы нести правительство в случае, если шахта оказалась заброшена.

И конечно, внесение ежегодного сбора в горно-реабилитационный фонд может обеспечивать рациональность недропользования, принимая во внимание что такие сборы не освобождает владельцев лицензий от

необходимости рекультивации после проведения работ, однако он предоставит правительству средства для покрытия расходов при необходимости [69-73].

2.3 Законодательство Канады

В силу того, что Канада и Россия являются крупнейшими федеративными государствами, где столь развита горнодобывающая промышленность, а также расположенными в сходных географо-климатических условиях, сопоставление их законодательства имеет особое значение.

Канада — это федеративное государство, состоящее из десяти провинций и трёх территорий. Её парламентская система основана на сильных демократических традициях. Провинции по своему статусу почти равны независимому государству, существуют на основании конституции, обладают высшей властью на своей территории в рамках своей компетенции. Нунавут, Юкон и Северо-Западные территории находятся в ведении федерального Парламента, который на основе законов предоставляет полномочия их местным администрациям. Федеральные, провинциальные и территориальные органы управления также несут общую ответственность в ряде областей, таких, как налогообложение и охрана окружающей среды.

подавляющее большинство районов, которые заняты горнодобывающей промышленностью, находятся в юрисдикции правительств провинций и территорий.

Разведка, разработка и добыча полезных ископаемых, а также строительство, управление, рекультивация и закрытие рудников – все это в первую очередь относится к юрисдикции провинций Канады.

В некоторых Северо-Западных территориях государственные земли и природные ресурсы регулируются и управляются федеральным правительством, за исключением Нунавута. Каждая провинция и территория имеет свое собственное горнодобывающее законодательство и систему

владения минеральными ресурсами, хотя некоторые права на полезные ископаемые в Северо-Западных территориях находятся в ведении федерального правительства.

В Нунавуте права на полезные ископаемые принадлежат федеральному правительству, группам коренного населения и частным организациям.

Сферы договорного и деликтного права обычно регулируются провинциями в соответствии с их полномочиями в области «имущественных и гражданских прав», определенными в Конституционном законе 1867 года. Эти органы права в основном являются «общим правом».

Требования к получению права на разведку в Канаде также различаются в зависимости от юрисдикции. В Северо-Западных территориях, таких как Нунват, Британская Колумбия, Манитоба, Нью-Брансуик и Остров Принца Эдуарда, как частные лица так и компании должны получать лицензию изыскателя от соответствующего провинциального или территориального правительства для осуществления поиска полезных ископаемых, за некоторыми исключениями. Аналогичные требования существуют и в Онтарио, и в Квебеке, хотя эти провинции не выдают корпорациям лицензии на разведку непосредственно.

В Новой Шотландии физические и юридические лица обязаны зарегистрироваться в качестве изыскателей и заплатить установленные пошлины, однако для предварительной разведки без нарушения грунта не требуется никакой лицензии.

Лицензии изыскателя можно получить в большинстве юрисдикции, обратившись в соответствующий провинциальный или территориальный государственный орган, заполнив соответствующую форму и уплатив небольшую плату. В большинстве случаев лицензии изыскателя истекают через определенный период времени, но могут быть продлены.

Владение ресурсами и управление ими подпадает под юрисдикцию провинций и территорий. Полезные ископаемые, металлы и другие природные ресурсы находятся в собственности и управлении правительства

провинции или территории, где они расположены. Большая часть горнодобывающей деятельности регулируется провинциями или территориями, и каждая юрисдикция имеет свое собственное законодательство в области добычи полезных ископаемых, охраны окружающей среды и гигиены труда и техники безопасности.

Ресурсы на федеральных землях, в морских водах и на континентальном шельфе принадлежат федеральному правительству, которое также отвечает за добычу урана.

Некоторые ресурсы находятся на исконных договорных землях, в отношении которых современные подписавшие договор стороны имеют конкретные права и юрисдикцию, связанные с землями и ресурсами в этих районах.

Провинции и территории имеют свои собственные приоритеты, планы и стратегии в поддержку своей соответствующей минерально-металлургической промышленности.

Канадская система предоставления прав пользования недрами базируется на двух принципах: «первый пришел — первый получил» (first-come-first-served) и «работай или потеряешь» (use-it-or-lose-it).

В соответствии с первым принципом любой желающий может приобрести право проведения геологоразведочных работ на участке, который он сам выбрал, в первую очередь он должен подать заявку в министерство горной промышленности провинции. В соответствии с принципом «работай или потеряешь», для того, чтобы сохранять за собой права на участок, необходимо ежегодно представлять на рассмотрение отчет о выполненных работах.

Условия получения клаймов (свободных земельных участков) и лицензий в провинциях и территориях Канады разные: отличаются размеры участков, срок аренды, возможность продления срока, стоимость первичного платежа, величина ежегодных выплат и т.д. Однако во всех регионах лицензии выдаются местными администрациями без обращения в столицу

страны. Участок для ведения разведочных работ можно выбрать самостоятельно. Чтобы облегчить задачу, в Интернете есть подробные карты, на которых отмечены уже занятые площади.

На незанятой территории любой желающий может получить участок для поисков и разведки золота и других полезных ископаемых. Ограничений на количество участков, выделяемых одному человеку, нет.

В тех случаях, когда коренные жители владеют правами на земельные участки или правами на полезные ископаемые, землеведение может осуществляться в форме аренды, а право на разработку полезных ископаемых в форме производственной аренды. Группа аборигенов и горнодобывающих компаний часто ведут переговоры по заключению соглашения.

Такое соглашение предлагает средства смягчения пагубных последствий проекта добычи и обеспечения экономических выгод для аборигенных групп и ее членов. Он закрепляет основание, на котором горнодобывающая компания приобрела свою «социальную лицензию на осуществление деятельности».

Существуют различные наборы правил в зависимости от типа добываемых ресурсов и существуют различные требования в зависимости от собственника земельного участка, на котором распложены такие полезные ископаемые.

Правила, регулирующие полезные ископаемые твердых пород (в том числе драгоценные металлы), россыпные минералы. Уголь и промышленные минералы, часто устанавливаются в различных законодательных актах.

Добыча урана и тория включает дополнительные правила в отношении их производства, очистки и обработки. Эти правила относятся к федеральной юрисдикции в целях обеспечения национальной безопасности выполнения международных обязательств Канады в отношении таких полезных ископаемых.

При наличии частной собственности на землю зарегистрированный владелец права пользования полезными ископаемыми обычно должен будет либо направить уведомление о доступе к владельцу земельного участка, либо заключить соглашение о доступе к землевладельцам; или получить распоряжение от провинциального или территориального органа власти.

Аборигенные группы также могут владеть землей, на которой находятся полезные ископаемые. В этом случае разрешение на доступ должно быть получено от группы аборигенов. Например, принадлежащие инуитам земли в Нунавуте требуют получения доступа к поверхности от региональной ассоциации инуитов и могут требовать получения лицензии или аренды .

Что касается принадлежащей короне, то зарегистрированному владельцу права на добычу полезных ископаемых или аренды обычно разрешается доступ к поверхности земли для целей горнодобывающей деятельности, хотя в некоторых случаях могут потребоваться разрешения на землепользование или аренда.

В Канаде четко разграничена сфера компетенции и ответственность за деятельность в минерально-сырьевом комплексе между ветвями государственной власти. В случае нарушения всегда есть к кому предъявить иск. В России за подрыв природных ресурсов вследствие непродуманного государственного управления недрами никто ответственности не несет (ни федеральные органы, ни органы субъектов).

Следует обратить внимание, что в марте 2019 года правительство Канады объявило о выпуске инициативного Канадского плана по минеральным ресурсам и металлам (СММР), который является перспективной основой, совместно разработанной министрами горнодобывающей промышленности по всей стране.

Первый из этих планов действий совместно разработан правительствами по всей стране, его выпуск ожидается в 2020 году, редакция СММР предварительно была одобрена министрами горнодобывающей

промышленности Канады, за исключением министров из Онтарио и Саскачевана, в настоящее время есть только предварительно разработанная редакция.

Цель СММР заключается в определении возможностей для канадской горнодобывающей промышленности позиционировать страну в качестве ведущей страны в области разработки полезных ископаемых, включая такие вопросы, как конкурентоспособность, участие коренных народов, общинные выгоды, бережное отношение к окружающей среде, применение научно-технических инноваций, а также решение глобальных проблем.

Решение указанных вопросов является ключевым фактором для эффективного развития горнодобывающей промышленности, обеспечение её конкурентоспособности.

Значительная роль горнодобывающей промышленности в экономике страны подтверждена п результатами обсуждений с коренными народами, неправительственными организациями, частными компаниями и промышленными ассоциациями.

Для достижения цели быть ведущей горнодобывающей страной, горнодобывающая промышленность должна оставаться устойчивой и, поэтому планируется выпустить ряд планов действий, которые обеспечат практическую реализацию СММР и предоставят правительствам, промышленным кругам и другим субъектам возможность проанализировать достигнутые успехи и отреагировать на возникающие пробелы.

Эти планы действий также предоставят канадским судебным органам возможность привлекать внимание к инвестиционным возможностям, наращивать общинную поддержку хороших, устойчивых проектов и информировать заинтересованные стороны и новые инициативы по целому ряду вопросов, связанных с добычей полезных ископаемых.

Планы действий будут опубликованы соответственно в 2021 и 2022 годах, а последующие-каждые три года. Вместе взятые, эти планы действий преследуют цель установление Канады, как ведущей горнодобывающей

страны и способствуют реализации таких перспектив Канады, как конкурентоспособность, устойчивость и ответственность горнодобывающей промышленности, которая приносит пользу всем канадцам.

В нем также подчеркиваются обязательства и инвестиции, характерные для федеральных, провинциальных и территориальных органов власти, промышленности и других субъектов.

В рамках снижения воздействия на изменение климата, приверженность низкоуглеродному производству Канада располагает ресурсами никеля, кобальта, лития и графита ключевые минералы, необходимые для литий-ионных аккумуляторов. Они имеют решающее значение для сокращения выбросов парниковых газов (ПГ) в транспортном секторе, поддержка перехода на возобновляемую энергетическую систему и обеспечение альтернативы более высоким источникам излучения. Канада также может похвастаться ведущим сообществом исследователей батарей, автомобильная промышленность мирового класса, минеральная перерабатывающие мощности, а также обилие возобновляемых и доступных по цене энергия, которая поддерживает более устойчивую переработку, производство и цепочка.

Инновационные проблемы могут быть сосредоточены на очистке воды от загрязняющих веществ, переработка отходов горнодобывающей промышленности, обработка хвостохранилищ .

Кроме того предусмотрено обязательство Канадской ассоциации горнодобывающей промышленности (МАС) на пути к устойчивой добыче полезных ископаемых (TSM) вести ответственную добычу.

Это набор инструментов и индикаторов для повышения производительности и обеспечения ответственного управления ключевыми рисками майнинга на объектах-участниках.

Программа была основана в 2004 году, и ее основная цель - дать возможность горнодобывающим компаниям удовлетворять потребности общества в минералах, металлах и энергетических продуктах наиболее

социально, экономически и экологически ответственным образом. Основные сильные стороны программы:

Участие в TSM является обязательным для всех членов МАС. Оценки проводятся на уровне объекта, где ведется добыча полезных ископаемых - единственная в мире программа, которая делает это в добывающем секторе. Это дает местным сообществам значимое представление о том, как поживает соседняя шахта.

Члены сообщества обязуются следовать руководящим принципам TSM и ежегодно сообщают о своей эффективности по 23 показателям программы в отчетах о ходе работ TSM МАС. Результаты каждого учреждения общедоступны и проверяются внешне каждые три года.

TSM включает в себя постоянные консультации с национальной консультативной группой Сообщества интересов (COI) . Эта многосторонняя группа заинтересованных сторон помогает участника и заинтересованным сообществам поддерживать диалог, повышать производительность отрасли и формировать программу для постоянного развития.

Механизмы лицензирования и заключения соглашений является основным обеспечивающим механизмом реализации рационального природопользования в Канаде.

Но кроме этого можно выделить такие инициативные механизмы, которые способствуют рациональному природопользованию, к ним можно отнести программу Канадской ассоциации горнодобывающей промышленности (МАС) на пути к устойчивой добыче полезных ископаемых (TSM) вести ответственную добычу и выпуск инициативного Канадского плана по минеральным ресурсам и металлам (СММР), который является перспективной основой, совместно разработанной министрами горнодобывающей промышленности по всей стране [74-81].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По результатам исследования выявлено, что ключевым в трактовке принципа рационального природопользования становится признание необходимости обеспечить правовыми средствами приоритет экологического аспекта природопользования и выработать соответствующие правовые формы обеспечения учета и выполнения экологических требований при планировании и осуществлении хозяйственной и иной экологически значимой деятельности.

С учетом увеличения числа горнодобывающих компаний в мире внедрение экологически и социально ответственных подходов к ведению бизнеса, позволяющих свести к минимуму возможные риски при разработке месторождений весьма актуально.

Компании инвестируют средства в новые технологии, разрабатывают экологические и социальные программы и принимают добровольные обязательства, направленные на повышение безопасности окружающей среды и местного населения, сохранение биологического разнообразия. Все это приводит к снижению возможного негативного воздействия добычи полезных ископаемых на окружающую среду и человека и вызывает существенное улучшение отношения к добывающей промышленности в обществе.

При этом международные обязательства в области горнодобывающей отрасли промышленности носят инициативный характер компаний-природопользователей, а также стран, в экономику которых горнодобывающая отрасль вносит значительный вклад, членство в международных и национальных неправительственных организациях горнодобывающих компаний увеличивает их ответственность, предлагая добровольное принятие дополнительных обязательств и следования их принципам, что в свою очередь способствует не только рациональному

природопользованию, но и в целом устойчивому развитию, а значит тем самым дополняет государственное регулирование.

Рациональное природопользование в горнодобывающей отрасли промышленности включает в себя не только использование и охрану природных ресурсов данной отрасли, но и ее влияние на природные блага, которые оказываются связанными в рамках реализации осуществления горных работ, с учетом потенциальных возможностей окружающей среды (ее ассимиляционной способности). Специфической чертой рациональности данной отрасли будет являться внедрение именно малоотходных технологий, с целью не только недопущения необратимых последствий, предотвращения этих последствий для окружающей среды, но и увеличения ее устойчивости при достижении необходимых экономических эффектов.

А прогрессирующее развитие мировой экономики с увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов, требующее обеспечение рационального использования недр становится определяющим в развитии правового регулирования горных отношений.

Рациональное использование выступает одним из направлений правовой охраны природных ресурсов, поскольку целью установления требований такого использования недр является в том числе обеспечение минимизации вредного воздействия на те или иные компоненты природной среды, при их вовлечении в хозяйственный оборот.

В Российской Федерации основным правовым механизмом обеспечения рациональности горнодобывающей отрасли промышленности является механизм лицензирования недропользования, предусматривающий проведение конкурса или аукциона, целью механизма такого распределения прав пользования участками недр становится обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр, при этом именно аукционная процедура, являющаяся в настоящее время наиболее актуальной и востребованной в наименьшей степени способствует указанным параметрам рациональности.

Ввиду выбора при проведении конкурсной процедуры предприятия, которое в наибольшей степени соответствует заявленным техническим параметрам, уровня программ геологического изучения недр и использования участков недр, полноты извлечения полезных ископаемых, вклада в социально-экономическое развитие территории, сроков реализации соответствующих программ, эффективности мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечению обороны страны и безопасности государства, что в свою очередь способствует рационализации, однако аукционная процедура такого выбора не предусматривает, что ставит под сомнение вопрос рациональности в данном случае.

Механизм лицензирования также не предусматривает конкретных параметров по обеспечению не только рационального использования недр, но и всех природных ресурсов, которые оказываются вовлечены в процесс использования недр.

Дополнительным механизмом выделяется лицензионное соглашение к лицензии на предоставление право пользования недрами, которое может включать дополнительные условия, способствующие рационализации, однако проблема в понимании такого соглашения, как самостоятельного документа или неотъемлемой части лицензии способна привести к спорным ситуациям.

Рациональное природопользование также может быть обеспечено посредством эффективного обращения с отходами производства, непосредственного их вовлечения в хозяйственную деятельность добывающего предприятия.

На основании анализа системы управления, в Канаде и в Австралии, построена с учетом федеративного устройства, согласно которому каждый штат или провинция имеют свою систему управления горных отношений. Федеральная система управления регулирует горные отношения только на территориях и акваториях, находящихся под федеральной юрисдикцией.

Провинции Канады, обладая правом собственности на минеральные ресурсы в пределах границ и применяют свои собственные фискальные режимы при налогообложении добычи полезных ископаемых.

Отсутствует контроль за бережным использованием ресурсов, поскольку как правило сами недра являются собственностью государственной, однако то что добывается природопользователем становится его собственностью., поэтому государство должно контролировать добычу своих ресурсов.

В Канаде, система управления строится исходя из отделения собственности на земельный участок от собственности на полезные ископаемые. Доход между провинцией и федерацией делится в процентных соотношениях.

Использование минерально-сырьевого комплекса возможно в рамках либо лицензионного, либо договорного способов передачи недр в пользование, что позволяет на стадии договорных отношений между недропользователями и государством определять максимальные экономические выгоды для собственника природных ресурсов.

Зарубежный опыт характеризует различные возможности в системе государственного управления на примере различных экономических механизмов регулирования условий работ, налогообложением недропользователей. В этом зарубежный опыт может оказаться полезным для России.

Доходы собственника недр от их эксплуатации в минерально-сырьевом комплексе в странах с рыночной экономикой как правило изымаются через систему налогов, ориентированных на изъятие ренты у пользователя природных ресурсов.

Налоги и сборы, в частности налог на добычу полезных ископаемых, который в теории мог бы обеспечивать рациональное природопользование, в случае если бы данные отчисления направлялись непосредственно на финансирование природоохранной деятельности.

Значительное влияние на подходы к налогообложению добывающей промышленности оказывает уровень экономического развития страны, в частности, опыт и возможности налогового администрирования, для богатых сырьевыми ресурсами стран налоговый режим для добывающей промышленности играет чрезвычайно важное значение. При этом не существует единой «лучшей практики», применимой для всех стран. Разные страны выбирают подходящий налоговый режим исходя из собственных особенностей, решаемых социально-экономических задач и существующих ограничений.

Значительное влияние на подходы к налогообложению добывающей промышленности оказывает уровень экономического развития страны, в частности, опыт и возможности налогового администрирования. Более развитые страны имеют более развитые системы налогового администрирования, это позволяет им применять более сложные системы налогообложения. Наибольший интерес для России представляет опыт стран с развитой рыночной экономикой, построивших весьма эффективные системы налогообложения добывающей промышленности.

Реформа налогообложения российской добывающей промышленности, проведенная в начале осуществления рыночных экономических реформ, была направлена на формирование новой структуры налоговой системы, которая, с одной стороны, обеспечивала бы получение государством природной ренты, генерируемой в добывающей промышленности, с другой, сохраняла бы достаточные стимулы для инвестиций в данный сектор.

Основным содержанием проведенной реформы налогообложения в добывающей промышленности России явилось введение в 2002 г. специального налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ), который заменил действовавшие до этого платежи за пользование недрами, отчисления на воспроизводство минерально-сырьевой базы и акциз на нефть и газовый конденсат. Анализ структурных изменений в налоговой системе в результате реформы свидетельствует о приближении российской системы

налогообложения добывающей промышленности к современным международным стандартам. С точки зрения международной практики введенный в России налог на добычу полезных ископаемых выполняет функции роялти – платежа собственнику ресурсов за право разработки запасов.

Наиболее существенным отличием российской системы налогообложения добывающей промышленности с точки зрения международной практики является наличие экспортной пошлины. В целом российская система налогообложения добывающей промышленности характеризуется чрезвычайно высокой ролью налогов, основанных на валовом доходе НДС, экспортная пошлина и относительно незначительной ролью налога на прибыль [82].

С точки зрения внедрения механизмов, которые используются странами с целью рационального природопользования в горнодобывающей отрасли наиболее интересными представляется опыт Австралии для внедрения аналогичного в Российской Федерации: организация фонда восстановления горнодобывающей промышленности, когда при этом владельцы лицензий не освобождаются от их юридической обязанности проводить восстановительные работы. При этом допуская взыскание в судебном порядке с виновных лиц денежных средств, причитающихся за восстановительные работы на заброшенных объектах, при этом укрепляет потенциал государства по управлению и восстановлению заброшенных шахт, что ведет к улучшению результатов в области охраны окружающей среды и общественной безопасности. Это поможет оперативно реагировать на возникающие проблемы, при наступлении ситуаций требующих срочного принятия мер для обеспечения охраны окружающей среды, ввиду того, что средства могут быть выделены немедленно.

Интересным и перспективным для применения в Российской Федерации также является опыт Канады по организации ассоциации горнодобывающей промышленности для всех предприятий указанной

отрасли, для повышения производительности и обеспечения ответственного управления ключевыми рисками майнинга на объектах-участниках, давая возможность горнодобывающим компаниям удовлетворять потребности общества в минералах, металлах и энергетических продуктах наиболее социально, экономически и экологически ответственным образом.

А также выпуск планов действий, которые обеспечат практическую реализацию устойчивой и конкурентоспособной горнодобывающей промышленности в страны, привлекая внимание к инвестиционным возможностям и способствуя ответственности, а следовательно и рациональности горнодобывающей промышленности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г // Российская газета. 1993. – 25 декабря.
2. Доклад всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития [Электронный ресурс] // Организация объединенных наций. – Режим доступа: <https://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf>
3. Об охране окружающей среды: федер. Закон Российской Федерации от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 12 января.
4. Голиченков, А.К. Экологическое право России: словарь юридических терминов/ А.К. Голиченков. – Москва: Городец, 2012. – 512с.
5. Петров А.В., Разумовская И.В. Природные ресурсы как объект природопользования/ А.В. Петров, И.В. Разумовская // Экономика и экология территориальных образований. - 2016. - №2. – С. 108-112.
6. Куржасковский, Ю.Н. Очерки природопользования: книга / Ю.Н. Куржасковский - Москва : Мысль, 1969. - 268 с.
7. Рыженков А.Я. Правовые принципы природопользования в системе российского права/ А.Я. Рыженков // Известия ОГАУ. - 2014.– № 2.– С. 263–268.
8. ГОСТ Р 52104–2003 Ресурсосбережение. Термины и определения.– Введ. 30.06.2004.– Москва.– ИПК Издательство стандартов. – 2003.– 10 С.
9. Петров В. В. Экологическое право России : учебник для вузов / В. В. Петров. – Москва: БЕК, 1995.– 557с.
10. Астафьева, О.Е. Основы природопользования: учебник для академического бакалавриата / О. Е. Астафьева, А. А. Авраменко, А. В. Питрюк. — Москва : Издательство Юрайт, 2019. — 354 с.
11. Пуряева А.Ю. Проблемы соотношения смежных отраслей права в сфере природопользования / А.Ю. Пуряева // Журнал российского права. 2008. – № 8. – С. 61–71.

12. Лунева Е.В. Правовая характеристика рационального природопользования как способа обеспечения экологической безопасности / Е.В. Лунева // Правовое обеспечение экологической безопасности в сфере природопользования и энергетики: сборник статей участников Международной научно–практической конференции, посвященной Году экологии в Российской Федерации. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2018. – 154 с. – С. 28–32.

13. Лунева, Е. В. Природные закономерности и правовая действительность / Е.В. Лунева // Юрист. – 2018. – № 2. – с. 43–50.

14. Лунева Е.В. Категория «ассимиляционный потенциал окружающей среды» в судебной практике/ Е.В. Лунева// Юрист. – 2017. – № 12. – С. 38-42

15. Кочуров Б. И., Ивашкина И. В. Развивающаяся устойчивость: стратегия развития городов и регионов / Б.И. Кочуров // Хартия Земли - практический инструмент решения фундаментальных проблем устойчивого развития: сборник материалов Международной научно-практической конференции, посвященной 15-летию реализации принципов Хартии Земли в Республике Татарстан. - Казань: Татарское книжное изд-во. – 2016. – С. 25-28

16. Лунева Е.В. Эколого-правовое регулирование рационального природопользования: междисциплинарный аспект / Е.В. Лунева // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – Казань, 2019. – № 53. – с. 137-147.

17. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов: монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов и др.; отв. ред. Е.А. Галиновская. М.: ИЗСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2019. 312 с.

18. Королева И.В. "Мягкое право" как регулирующий инструмент между правом и политикой / И.В. Королёва / / Теория и практика общественного развития. – Краснодар. – 2018. –№ 7. – С.97-100.

19. Велижанина, М.Ю. "Мягкое право": его сущность и роль в регулировании международных отношений : автореферат дис. ... кандидата юридических наук : 12.00.10/ Велижанина Марина Юрьевна. – Москва, 2007. – 26с.

20. Сахарова А.Ю. Феномен "мягкого права" на примере правового регулирования отношений в сфере защиты окружающей среды и спортивного права/ А.Ю. Сахарова // Скиф. вопросы студенческой науки. – Санкт-Петербург. – 2019. – №4. – С.399-403.

21. Ошовская Н.В. Конвенции рационального природопользования / Н.В. Ошовская // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – Краснодар. – 2015. - №1. – С. 309-312.

22. Щербакова Д.В. Правовое обеспечение рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды / Д.В. Щербакова // Студенческая наука об актуальных проблемах и перспективах инновационного. – Омск . – №1. – 2019. – С.153-156.

23. Пономарева Е.В., Меры по совершенствованию производственного контроля в сфере охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов / Е.В. Пономарева, А.А. Арутюнян // Вестник уфимского юридического института МВД России. – Уфа. – 2017. – №4. – С.64-66.

24. Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды: принята Конференцией Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды, Стокгольм, 1972 год. – Режим доступа : https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml

25. «Будущее, которого мы хотим». РИО+20, Конференция Организации Объединенных Наций по устойчивому развитию, Рио-де-Жанейро, Бразилия, 20-22 июня 2012 года. (A/RES/66/288). – Режим доступа: https://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/brochure_rio.pdf

26. Копылов М.Н. Энергетическая / климатическая эра" как современный этап в развитии международного экологического права/ М.Н. Копылов// Правозащитник. – Москва . – 2016 . – №1. – С.5.

27. Капица Л.М. Роль помощи международному развитию в достижении целей и задач, поставленных в Декларации тысячелетия / Л.М. Капица // Вестник МГИМО. – Москва. – 2012. – №2. – С. 39-46.

28. Копылов М.Н. Право на развитие и экологическая безопасность развивающихся стран (международно-правовые аспекты). М., 2012. - С. 448 – 456

29. Lightening the Lode A Guide to Responsible Large-scale Mining [Электронный ресурс] . – Режим доступа: https://www.conservation.org/docs/default-source/publication-pdfs/ci_policy-center_lightening-the-lode-a-guide-to-responsible-large-scale-mining.pdf

30. Электронный ресурс: International Council on Mining and Metals (ICMM). – Режим доступа: <https://www.conservation.org/>

31. Горкина И.Д. Стандарты международных и национальных отраслевых объединений горнодобывающей промышленности в области сохранения биоразнообразия/ И.Д. Горкина // Бюллетень "Экологический вестник России". – Москва. – 2015. – №10 . – С. 42-51.

32. Рейтинг открытости горнодобывающих и металлургических компаний России в сфере экологической ответственности 2019. М., WWF России, 2019 г. - 23 с.

33. Электронный ресурс: IRMA's Standard for Responsible Mining defines good practices for what responsible mining should look like at the industrial-scale. – Режим доступа: <https://responsiblemining.net/what-we-do/standard/>.

34. Электронный ресурс: Отчет об устойчивм развитии ПАО «Полюс» за 2019 год. – Режим доступа: http://polyus.com/upload/iblock/ff8/polyus_sr19_rus.pdf

35. Электронный ресурс: Отчет об устойчивом развитии ОАО «Полиметалл» за 2019 год. – Режим доступа: http://polyus.com/upload/iblock/ff8/polyus_sr19_rus.pdf

36. Бринчук М.М. Потенциал природы как методологическое основание государственной экологической политики и экологического права / М.М. Бринчук // Экологическое право. 2010. – № 3. – С. 2-8

37. Бринчук М.М. рациональное природопользование как основа устойчивого экономического развития / М.М.Бринчук // Право и экономика: междисциплинарные подходы в науке и образовании. – Москва. – 2017. – тезисы на конференции. – С.82-96.

38. Мещанинова Е. Г. Рациональное использование земельных ресурсов - основа устойчивого развития аграрной сферы региона/ Е. Г. Мещанинова// Рациональное использование природных ресурсов: специфика и экономические условия формирования. – Новочеркасск. – 2015. – С.121-124.

39. Лунева Е.В. Соотношение понятий «рациональное природопользование» и «рациональное использование природных ресурсов» в экологическом праве // Экологическое право. – 2018. – № 6. С. 7-13

40. О недрах: федер. закон Российской Федерации от 21.02.1992 N 2395-1.

41. О континентальном шельфе Российской Федерации: федер. Закон РФ от 30.11.1995 № 187-ФЗ.

42. О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации: федер. закон от 31.07.1998 № 155-ФЗ.

43. О соглашениях о разделе продукции: федер. Закон Российской Федерации от 30.12.1995 № 225-ФЗ.

44. Об особенностях правового регулирования отношений в сфере пользования недрами в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым и образованием в составе Российской Федерации новых

субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя:
федер. закон Российской Федерации от 29.06.2015 № 161-ФЗ.

45. О драгоценных металлах и драгоценных камнях: федер. Закон Российской Федерации от 26.03.1998 № 41-ФЗ.

46. О газоснабжении в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 31.03.1999 № 69-ФЗ.

47. О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности: федер. закон Российской Федерации от 26.06.1996 № 81-ФЗ.

48. Об отходах производства и потребления: федер. закон Российской Федерации от 24.06.1998 № 89-ФЗ; 12. Налоговый кодекс РФ от 31.07.1998 № 146-ФЗ.

49. Положение о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15 июля 1992 г. № 3314-1.

50. Никишин Д.Л. Предоставление права пользования участками недр как правовой институт горного права / Д.Л. Никишин // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 5 (140). – С. 88-99.

51. Епихина Л.В. Оценка факторов рационального развития горнорудной промышленности / Л.В. Епихина // Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов, г. Санкт-Петербург, 2016

52. Рациональное природопользование: теория, практика, образование / Подобщ. ред. проф. М.В. Слипенчука. – М.: Географический факультет МГУ, 2012– 264 с.

53. Постановление Верховного Суда РФ от 01.09.2017 № 81-АД17-22 // документ официально опубликован не был // доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс», Решение Пензенского областного суда от 09.11.2017 по делу № 7-539/2017 // документ официально

опубликован не был // доступ из Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

54. Правовой механизм обеспечения рационального использования природных ресурсов : монография / Е.А. Галиновская, В.Б. Агафонов, С.А. Боголюбов [и др.] ; отв. ред. Е.А. Галиновская. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2019 — 312 с

55. Налетов К.И. Лицензия на право пользования недрами. Правовые коллизии // Современное право. 2008. № 2

56. Агафонов В.Б. Правовое обеспечение охраны окружающей среды и экологической безопасности при пользовании недрами / В.Б. Агафонов // Lex Russica. – 2016. – №6. - С. 115.

57. Белозерцева И.А., Гранина Н.И. Воздействие разведки, добычи и переработки полезных ископаемых на почвы Сибири / И.А. Белозерцева, Н.И. Гранина // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 10-2. – С. 238 – 242.

58. Сенченко Д.С. Инженерно-геоэкологическое обоснование оценки нарушенности горным производством земель для восстановления экологического равновесия. Автореферат на соискание ученой степени канд. техн. наук: 25.00.16, 25.00.36. – М.: МГУ, 2011. – 134 с

59. Закиров Д.Г., Мухамедшин М.А., Николаев А.В., Закиров Г.Д. Проблемы и пути повышения экологичности и энергетической эффективности развития угольных предприятий // Уголь. – 2019 – . №9

60. Главное следственное управление следственного комитета российской федерации по Красноярскому краю и республике Хакасия (от 20 октября 2019) [электронный ресурс]. [официальный сайт]. URL: <https://krk.sledcom.ru/news/item/1401809/> (дата обращения 02.01.2020);

61. Спиридонов Д. В. Досрочное прекращение права пользования недрами как один из механизмов правового регулирования пользования

недрами/ Д.В. Спиридонов // Вестник университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). – 2017. – №2 (30). – С.151-157.

62. Vincent, E., Neale, T. Unstable relations: a critical appraisal of indigeneity and environmentalism in contemporary Australia / Vincent, E., Neale, T. // Aust. J. Anthropol. – 2017. – № 28. – P. 301–323

63. Lucy M.Robinson abc JoeFardin de Fabio Boschettiac Clarifying the current role of a social licence in its legal and political context: An examination of mining in Western Australia / Lucy M.Robinson abc Joe Fardin de Fabio Boschettiac // Resources Policy. – № 67. – August 2020. – P. 1-12.

64. Brueckner, M., Durey, A., Pforr, C., Mayes, R., 2014. The civic virtue of developmentalism: on the mining industry's political licence to develop Western Australia / Brueckner, M., Durey, A., Pforr, C., Mayes, R. // Impact Assess. – Proj. Apprais. – №32 . – P. 315–326.

65. Мурзин М.А. Горные предприятия как источник экологических рисков // ГИАБ. – 2016. – №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gornye-predpriyatiya-kak-istochnik-ekologicheskikh-riskov>

66. Статистический сборник 2018-19 - Публикация «Дайджест статистики» содержит ключевую статистическую информацию и редакционную статью о ресурсном секторе Западной Австралии. <https://www.dmp.wa.gov.au/About-Us-Careers/Statistics-Digest-3962.aspx>

67. Henry, Amber D.; Mcinnes, Paul; Tosdal, Richard M. Economic Geology & the Bulletin of the Society of Economic Geologists. – Jun/Jul2014. – № 109 Issue 4. – P. 1051-1077.

68. Machinex Partners with RTD to Build Townsville MRF in Australia . - Waste360. – 7/28/2017. – p1-1. 1p.

69. The Offshore Minerals Act 2003 which commenced on January 1, 2011 fulfills Western Australia's commitment to that agreement. From that date granted mining tenements and applications that encroach into this area are now governed by the Offshore Minerals Act 2003 and not the Mining Act.

70. Mining Act 1978 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_604_homepage.html

71. The Mining Regulations 1981 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_1822_homepage.html

72. Mines Safety and Inspection Act 1994 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_599_homepage.html

73. Mines Safety and Inspection Regulations 1995 [Электронный ресурс] . – Режим доступа: https://www.legislation.wa.gov.au/legislation/statutes.nsf/main_mrtitle_1819_homepage.html

74. Grinlinton, D 2017, ‘The use of biodiversity offsets in mining and energy development: A view from “down under”’, *Environmental Law Review*, vol. 19, no. 4, pp. 244–265, viewed 28 June 2020, <<http://libproxy.bik.sfu-kras.ru:2353/login.aspx?direct=true&db=eoh&AN=44223131&lang=ru&site=ehost-live&scope=site>>.

75. Mining Law 2020 Seventh Edition A practical cross-border insight into mining law [Электронный ресурс] . – Режим доступа : https://www.lawsonlundell.com/media/news/596_Canada%20Chapter%20The%20International%20Comparative%20Legal%20Guide%20to%20Mining%20Law%202020.pdf

76. Mining regulations r-015-2014 In force April 1, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.justice.gov.nt.ca/en/files/legislation/northwest-territories-lands/northwest-territories-lands.r7.pdf>

77. Miners lien forms regulations R-052-91 In force July 15, 1991 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.justice.gov.nt.ca/en/files/legislation/miners-lien/miners-lien.r1.pdf>

78. Anne-Emanuelle Birn, Leah Shipton, Ted Schrecker Canadian mining and ill health in Latin America: a call to action April / Anne-Emanuelle Birn, Leah Shipton, Ted Schrecker // The Canadian Public Health Association. – 2018. – P.786-790.

79. Minister of Public Works and Government Services Canada. (1996). The minerals and metals policy of the government of Canada. Ottawa. Available at: <https://www.nrcan.gc.ca/mining-materials/policy/8690>

80. Commodities, Mining. (2017, April 10). Canada's Gran Colombia Goldfiles \$700 million lawsuit against Colombia over Marmato project. Financial Post. Available at: <http://business.financialpost.com/commodities/mining/canadas-gran-colombia-gold-files-700-million-lawsuit-against-colombia-over-marmato-project/>

81. Walker, S.I, Ribey, Sc., Trudel, L., Porter E. Canadian Environmental Effects Monitoring: Experiences with Pulp and Paper and Metal Mining Regulatory Programs / Walker, S.I, Ribey, Sc., Trudel, L., Porter E.//Environmental Monitoring and Assessment; Dordrecht Том 88, Изд. 1-3, (Oct 2003). –P. 311-26.

82. Современная экономика: Актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей VII Международной научно-практической конференции/Под общ. Ред. Г.Ю. Гуляева – Пенза: МЦНС «Наука и просвещения». – 2017. – 362 с.

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра международного права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

Т.Ю. Сидорова

подпись инициалы, фамилия

« 30 » 06 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Рациональное природопользование. Международное и национальное
правовое регулирование (на примере горнодобывающих компаний)

40.04.01 «Юриспруденция»

40.04.01.09 «Право и политика природопользования в Сибири и Арктике»

Научный
руководитель

Т.Ю. Сидорова
подпись, дата

Зав. кафедрой,
кандидат
юридических наук,
доцент

должность, ученая степень

Т.Ю. Сидорова
инициалы, фамилия

Выпускник

Т.А. Климова
подпись, дата

Т.А. Климова
инициалы, фамилия

Рецензент

Д.А. Фицай
подпись, дата 30.06.20

Старший
преподаватель
кафедры трудового и
экологического права

должность, ученая степень

Д.А. Фицай
инициалы, фамилия

Красноярск 2020