



ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.1.23>

UDC 347.4
LBC 67.404

Submitted: 29.12.2019
Accepted: 29.01.2020

ON THE PROCEDURE FOR GRANTING USE OF SUBSURFACE AREAS OF THE CONTINENTAL SHELF

Roman V. Polenov

Kuban State Agrarian University named after I. T. Trubilin, Krasnodar, Russian Federation

Introduction: despite the fact that this country has large mineral resources, which are the main economic base of the state, there are a number of negative trends that indicate the need to review the ways of approach to the relations on the geological study of the subsoil. **Purpose:** to identify the problems in the procedure for granting use of subsurface areas of the continental shelf. **Methods:** the methodological framework for the study is based on the methods of scientific knowledge, among which the main ones are the methods of system, analysis and comparative law. **Results:** the paper is devoted to the legal regulation of the procedure for granting use of subsurface areas of the continental shelf. Special attention is paid to the latest changes in the legislation related to the cancellation of granting use of subsurface areas of the continental shelf without an auction. The responsibilities of the persons engaged in mining on the continental shelf are considered. The study of the features of the use of mineral resources, the legal regulation and the scientists' opinions on this issue is conducted. The opinion is formed on the need to make changes to the current legislation regulating the granting use of subsurface areas of the continental shelf. **Conclusions:** the state should not impose artificial restrictions that prevent a number of successful companies (including foreign companies) that have the necessary resources to carry out mining in difficult conditions from accessing the mineral extraction on the land plots of the continental shelf. In our opinion, it is necessary to act using exclusively civil remedies, but at the same time using such public legal instruments as effective taxation, the presence of certain subsidies when carrying out works on the geological exploration of the subsoil, and then on their extraction, but if all the conditions set, including the environmental ones, are met.

Key words: energy law, business activity, subsoil use, continental shelf, mining, minerals, subsoil.

Citation. Polenov R. V. On the Procedure for Granting Use of Subsurface Areas of the Continental Shelf. *Legal Concept*, 2020, vol. 19, no. 1, pp. 158-163. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2020.1.23>

УДК 347.4
ББК 67.404

Дата поступления статьи: 29.12.2019
Дата принятия статьи: 29.01.2020

О ПОРЯДКЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В ПОЛЬЗОВАНИЕ УЧАСТКОВ НЕДР КОНТИНЕНТАЛЬНОГО ШЕЛЬФА

Роман Владимирович Поленов

Кубанский государственный аграрный университет им. И. Т. Трубилина,
г. Краснодар, Российская Федерация

Введение: несмотря на то что наша страна обладает большими минерально-сырьевыми ресурсами, которые являются основной экономической базой государства, существует ряд негативных тенденций, которые свидетельствуют о необходимости пересмотра путей подхода к отношениям по геологическому изучению недр. **Цель:** выявить проблемы порядка предоставления в пользование участков недр континентального шельфа. **Методы:** методологическую основу данного исследования составили методы научного познания, среди которых основное место занимают методы системности, анализа и сравнительно-правовой. **Результаты:** данная статья посвящена рассмотрению правового регулирования порядка предоставления в пользование участков недр континентального шельфа. Особое внимание уделяется внесению последних изменений в законодательство, связанных с отменой предоставления участков недр континентального шельфа без проведения аукциона. Рассматриваются обязанности лиц, осуществляющих добычу недр на участках континентального шельфа. Проводится исследование особенностей использования недр, правового регулирования и мнений ученых по данному вопросу. Формируется мнение о необходимости внесения изменений в действующее законодательство, регулирующее предоставление участков недр континентального шельфа. **Выводы:** государство не должно устанавливать искусственные ограничения, не дающие доступ к добыче полезных ископаемых на земельных участках континентального шельфа ряду успешных компаний (в том числе и иностранных), обладающих необходимыми ресурсами для осуществления добычи недр в сложных условиях. По нашему мнению, необходимо действовать используя исключительно гражданско-правовые средства, но при этом применяя такие публично-правовые инструменты, как эффективное налогообложение, наличие определенных субсидий при осуществлении работ по геологическому изучению недр, а затем и по их добыче, но в случае если все поставленные условия, в том числе и экологические, будут исполнены.

Ключевые слова: энергетическое право, предпринимательская деятельность, недропользование, континентальный шельф, добыча недр, полезные ископаемые, недра.

Цитирование. Поленов Р. В. О порядке предоставления в пользование участков недр континентального шельфа // *Legal Concept = Правовая парадигма.* – 2020. – Т. 19, № 1. – С. 158–163. – DOI: <https://doi.org/10.15688/Is.jvolsu.2020.1.23>

Введение

Говоря об особенностях добычи полезных ископаемых на участках недр континентального шельфа, можно выделить целый комплекс проблем, имеющих как объективный, так и субъективный характер. В частности, добыча полезных ископаемых на участках континентального шельфа сопряжена с высокими рисками для инвестиций ввиду низкой геологической изученности шельфа, неблагоприятного географического расположения месторождений, слабо развитой инфраструктуры, которая обеспечивает добычу и транспортировку полезных ископаемых, недостаточно эффективной системы управления, а также следует выделить недостатки в нормативно-правовой сфере, которая не в полной мере учитывает всю специфику проведения работ на континентальном шельфе.

Также, как отмечает В.В. Левочкин, в отношении таких объектов гражданских прав, как недра, требуется углубленное изучение в силу новизны их правового режима для российского законодательства постсоветского периода [6, с. 4].

Ограничения по предоставлению участков недр континентального шельфа

В таких непростых условиях важно обеспечить успешное освоение ресурсов континентального шельфа, при котором будут использованы достижения современной науки, с одной стороны, а с другой – должны быть обеспечены экономические интересы государства и общества. Это возможно сделать только путем устранения преференций и ограничений прав доступа к добыче ресурсов на участках континентального шельфа. Следует согласиться с В.П. Камышанским, который отмечает, что лица, которые не получили преференций, оказываются в неравных условиях по отношению к участникам гражданского оборота, их получивших [4, с. 20].

При этом необходимо заметить, что в последнее время наблюдается определенная активность законодателя в данных вопросах, а также повышенный интерес ученых к данным вопросам. Проводятся исследования в отношении как особенностей предоставления участка недр, так и вообще в отношении их

правовой природы. В частности, Е.Г. Семёнова отмечает, что участок недр не является объектом недвижимости, а обусловлен наличием в нем природных ресурсов [8, с. 177]. О.А. Герасимов более детально проводит анализ частноправовых средств обеспечения эффективности правового регулирования предпринимательской деятельности в сфере добычи полезных ископаемых [2, с. 72].

В настоящее время предусматривается целый ряд ограничений по предоставлению участков недр континентального шельфа для осуществления добычи на них полезных ископаемых. Перечислим некоторые из них:

– участки недр могут предоставляться только лицам, специально предусмотренным Законом Российской Федерации «О недрах». В частности, это должны быть юридические лица, которые созданы в рамках законодательства, а также имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа не менее чем пять лет и доля РФ в уставных капиталах которых не должна быть менее 50 %;

– в пользование предоставляются участки, являющиеся геометрическими блоками. Их параметры и площадь перечисляются в соответствующей лицензии;

– пользователям, осуществляющим добычу полезных ископаемых на участках недр континентального шельфа, могут быть предоставлены определенные субсидии на осуществление работ по их геологическому изучению;

– лицензии выдаются федеральными органами исполнительной власти. При этом в лицензии перечисляются условия использования, в том числе экологического мониторинга состояния окружающей среды; меры по предотвращению и ликвидации возможных аварий; условия страхования, консервации и ликвидации сооружений после завершения работ; о праве использовать и эксплуатировать искусственные острова и установки, трубопроводы и иные сооружения;

– запрещается выдача лицензии в том случае, если добычу планируется осуществлять в границах особо охраняемых природных территорий континентального шельфа [1, с. 158];

– право на добычу полезных ископаемых и использование участками недр континентального шельфа не может быть передано по договору уступки прав;

– на пользователей участками недр континентального шельфа возлагаются дополнительные обязанности, связанные с необходимостью проведения санитарных, технологических и иных мероприятий, а также соблюдением положений международного права, и обязанность по передаче оперативных данных метеорологических наблюдений;

– необходимость пользователем участка недр континентального шельфа учитывать положения международного законодательства. Контроль за соблюдением соответствующих положений возлагается на федеральные органы исполнительной власти;

– следует отметить, что предоставление в пользование участков недр континентального шельфа длительное время, вплоть до конца 2018 г., осуществлялось без проведения конкурса и аукциона.

Пробелы существующего порядка предоставления в пользование участков недр континентального шельфа

28 ноября 2018 г. были внесены соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации, в соответствии с которыми был отменен порядок предоставления в пользование участков недр континентального шельфа без проведения аукциона. Как отмечается, данная поправка была внесена из-за несовершенства существующей процедуры по предоставлению данных участков недр. Дело в том, что действующая до внесения соответствующих изменений процедура предоставления права пользования участками недр континентального шельфа крайне негативно сказывалась на освоении континентального шельфа в современных экономических и политических условиях.

Следует отметить, что ряд ученых, например, Р. В. Квитко, уже не раз говорили о необходимости внедрения договорных элементов в процесс освоения недр континентального шельфа [5, с. 41]. Мы также касались этой темы в прошлых работах и подчеркивали необходимость именно гражданско-правового, а не административного подхода для успешного освоения участков недр континентального шельфа.

Данная точка зрения подтверждается тем, что в настоящее время Российской Фе-

дерацией происходит активное закрепление за собой ресурсов на арктическом шельфе нашей страны. Как отмечается учеными, данные участки являются наиболее крупными и перспективными в плане наличия значимых месторождений [7, с. 36]

Однако при добыче ресурсов на участках недр арктического континентального шельфа возникают проблемы, связанные с наличием дополнительных финансовых, технологических, логистических сложностей.

Например, одной из проблем является создание особых конструкций, которые бы позволили осуществлять установку буровой платформы, создание намывного или насыпного основания, многие из которых ранее в отечественном недропользовании не применялись.

В рамках того, что создание подобных объектов связано с неблагоприятными погодными условиями, небольшой продолжительностью самого сезона бурения, сложной схемой транспортировки добытых полезных ископаемых и иными факторами, которые влияют на разработку месторождений в Арктике, оно требует дополнительных финансовых затрат. Ввиду чего полагаем, что условие о возможности осуществления добычи на участках недр континентального шельфа только российскими юридическими лицами, доля Российской Федерации в которых составляет более 50 %, выглядит в настоящее время излишним, и может затормозить процесс освоения недр арктического континентального шельфа.

Кроме того, следует обратить внимание на проблему оформления намывного или насыпного основания и иных конструкций, которая уже поднималась отечественными учеными [3, с. 36]. Так, понятие искусственного острова встречается только в законодательстве о континентальном шельфе, внутренних морских водах и исключительной экономической зоне, в то время как искусственные земельные участки и гидротехнические сооружения могут создавать на любых водных объектах [9, с. 41].

Вместе с тем разграничение данных понятий весьма затруднительно, что влияет на процесс их создания. Однако можно сказать, что искусственный остров является сооружением, которое не обладает, в отличие от искусственного земельного участка, правовым

режимом земельного участка, так же как и гидротехническое сооружение. При этом необходима дальнейшая, более тщательная работа в данном направлении, так как только прозрачность механизмов правового регулирования, начиная от государственной поддержки, налоговой нагрузки и заканчивая вопросом сложности создания и юридического оформления сооружений для добычи недр на участках континентального шельфа, позволит привлечь инвесторов в данные проекты, что является в условиях замедления экономического роста необходимым.

Выводы

Как мы видим, определенные подвижки государства в данном направлении наблюдаются, однако необходимо дальнейшее проведение соответствующих мероприятий. Полагаем, что гораздо эффективнее, чем процедура ограничения доступа к добыче недр на участках континентального шельфа для различных субъектов (например, тех, у кого в уставном капитале менее чем 50 % доли РФ), будет грамотно построенная система налогообложения и контроля за осуществлением добычи полезных ископаемых. Дело в том, что добыча недр на участках континентального шельфа в настоящее время осуществляется куда менее быстрыми темпами, нежели государством рассчитывалось. Ввиду этого уже стали применяться различные послабления в данных отношениях (например, приведенные выше). Но, вместе с тем, необходимо дальнейшее движение в направлении рыночного регулирования данных отношений. Государство не должно устанавливать искусственные ограничения, не дающие доступ к добыче полезных ископаемых на земельных участках континентального шельфа ряду успешных компаний (в том числе и иностранных), обладающих необходимыми ресурсами для осуществления добычи недр в сложных условиях. По нашему мнению, необходимо действовать используя гражданско-правовые средства, но при этом применяя такие публично-правовые инструменты, как эффективное налогообложение, наличие определенных субсидий при осуществлении работ по геологическому изучению недр, а затем и по их добыче, но в случае если все поставленные

условия, в том числе и экологические, будут исполнены.

Как показывает история развития добычи недр, только рыночное регулирование и привлечение инвестиций будет способствовать эффективному и высокотехнологическому освоению участков недр континентального шельфа с соответствующим положительным экономическим эффектом для федерального бюджета.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агафонов, В. Б. Правовое регулирование недропользования в районах Крайнего Севера и на континентальном шельфе северных акваторий Российской Федерации / В. Б. Агафонов // *Российская Арктика – территория права: альманах*. – М., 2014. – С. 158–164.
2. Герасимов, А. О. Частноправовые средства обеспечения эффективности правового регулирования предпринимательской деятельности в добывающей промышленности / А. О. Герасимов // *Власть Закона*. – 2019. – № 1. – С. 72–81.
3. Замышляев, Д. В. К проблеме создания искусственных территорий / Д. В. Замышляев, Е. И. Задорожнюк // *Юрист*. – 2008. – № 6. – С. 35–41.
4. Камышанский, В. П. Пределы свободы и ограничения прав предпринимателей в условиях конкуренции / В. П. Камышанский // *Власть Закона*. – 2016. – № 3. – С. 15–25.
5. Квитко, Р. В. Совершенствование условий привлечения инвесторов в недропользовании / Р. В. Квитко // *Закон*. – 2015. – № 12. – С. 41–47.
6. Левочки, В. В. Объекты гражданских прав в недропользовании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Левочки Валентина Вячеславовна. – Владивосток, 2019. – 32 с.
7. Рапопорт, М. В. «Правовые рифы» шельфовых проектов арктических морей / М. В. Рапопорт // *Нефть. Газ. Право*. – 2010. – № 5. – С. 36–43.
8. Семенова, Е. Г. Правовой режим участка недр как объекта гражданских прав / Е. Г. Семенова // *Власть Закона*. – 2017. – № 2. – С. 177–191.
9. Силкина, Е. Е. Создание искусственных островов в России и за рубежом / Е. Е. Силкина // *Экономика и экономические науки*. – 2017. – № 2. – С. 35–43.

REFERENCES

1. Agafonov V.B. Pravovoye regulirovaniye nedropolzovaniya v rayonakh Kraynego Severa i na kontinentalnom shelfe severnykh akvatoriy Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Subsoil Use in the Open Region of the North and on the Continental Shelf of the Northern Waters of the Russian Federation]. *Rossiyskaya Arktika – territoriya prava: almanakh* [Russian Arctic – Territory of Law: Almanac]. Moscow, 2014, pp. 158-164.
2. Gerasimov A.O. Chastnopravovyye sredstva obespecheniya effektivnosti pravovogo regulirovaniya predprinimatelskoy deyatel'nosti v dobyvayushchey promyshlennosti [Private Legal Means to Ensure the Effectiveness of Legal Regulation of Entrepreneurial Activity in the Extractive Industry]. *Vlast Zakona* [Power of the Law], 2019, no. 1, pp. 72-81.
3. Zamyshlyayev D.V., Zadorozhnyuk E.I. K probleme sozdaniya iskusstvennykh territoriy [To the Problem of Creating Artificial Territories]. *Yurist* [Lawyer], 2008, no. 6, pp. 35-41.
4. Kamyshanskiy V.P. Predely svobody i ogranicheniya prav predprinimateley v usloviyakh konkurentsii [Limits of Freedom and Restrictions on the Rights of Entrepreneurs in a Competitive Environment]. *Vlast Zakona* [Power of Law], 2016, no. 3, pp. 15-25.
5. Kvitko R.V. Sovershenstvovaniye usloviy privlecheniya investorov v nedropolzovanii [Improving the Conditions for Attracting Investors in Subsoil Use]. *Zakon* [Law], 2015, no. 12, pp. 41-47.
6. Levochko V.V. *Obyekty grazhdanskikh prav v nedropolzovanii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk* [Objects of Civil Rights in Subsoil Use. Cand. jurid. sci. abs. diss.]. Vladivostok, 2019. 32 p.
7. Rapoport M.V. «Pravovyye rify» shelfovykh proyektov arkticheskikh morey [“Legal Reefs” of Shelf Projects in the Arctic Seas]. *Neft. Gaz. Pravo* [Oil. Gas. Right], 2010, no. 5, pp. 36-43.
8. Semenova E.G. Pravovoy rezhim uchastka neдр kak obyekta grazhdanskikh prav [Legal Regime of a Subsoil Plot as an Object of Civil Rights]. *Vlast Zakona* [Power of Law], 2017, no. 2, pp. 177-191.
9. Silkina E.E. Sozdaniye iskusstvennykh ostrovov v Rossii i za rubezhom [Creation of Artificial Islands in Russia With Abroad]. *Ekonomika i ekonomicheskiye nauki* [Economics and Economics], 2017, no. 2, pp. 35-43.

Information About the Author

Roman V. Polenov, Assistant Lecturer, Department of Civil Law, Kuban State Agrarian University named after I.T. Trubilin, Kalinina St., 13, 350044 Krasnodar, Russian Federation, polenov.r@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9359-8050>

Информация об авторе

Роман Владимирович Поленов, ассистент кафедры гражданского права, Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина, ул. Калинина, 13, 350044 г. Краснодар, Российская Федерация, polenov.r@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-9359-8050>