

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРЕДЕЛАХ
ВОДНО-БОЛОТНЫХ УГОДИЙ МЕЖДУНАРОДНОГО ЗНАЧЕНИЯ**

Рассматриваются прецеденты осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования в пределах водно-болотных угодий (ВБУ), в частности в границах: Ахтаро-Гривенской системы лиманов Восточного Приазовья, включая государственный заказник «Приазовский»; группы лиманов между рекой Кубань и рекой Протока; «Дельты реки Волга», включая государственный биосферный заповедник «Астраханский»; «Верхнее двубоье», включая государственный заказник «Елизаровский». Нами ставится проблема отсутствия нормативно урегулированного режима недропользования в пределах ВБУ. Для урегулирования осуществления недропользования в пределах водно-болотных угодий международного значения и особо охраняемых природных территорий (ООПТ) периодически вносятся изменения в Положения о них. Данное «ручное» регулирование чиновниками этого Положения не всегда благоприятно сказывается на состоянии природных территорий. Часто в основе принятия таких решений лежит коррупционный интерес, и поэтому не разрабатываются четкие ограничения и экологические требования к пользованию недрами. В каждом вносимом в положение изменении, разрешающем хозяйственную деятельность, не устанавливаются требования к недропользователю, осуществляющему природопользование в пределах данного ВБУ или ООПТ. Сделан вывод о том, что современное законодательство нуждается в отдельном нормативно-правовом акте, который урегулирует хозяйственную деятельность в пределах ВБУ и ООПТ, установив определенные экологические требования и ограничения к недропользователям и лицам, осуществляющим иную хозяйственную деятельность. Также предлагается внести поправки в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ, с включением ВБУ в данный закон как самостоятельную категорию ООПТ. Все эти изменения, по нашему мнению, поспособствуют тому, что все виды деятельности в пределах ВБУ будут проходить государственную экологическую экспертизу, а также данные дополнения улучшат качество работ и помогут сохранить природные комплексы в естественном виде.

Ключевые слова: водно-болотные угодья; недропользование; особо охраняемая природная территория; правовой режим.

S. S. Skibin

*the Gubkin Russian State University of Oil and Gas***LEGAL STATUS OF SUBSURFACE RESOURCES MANAGEMENT
OF THE WETLANDS OF INTERNATIONAL IMPORTANCE**

The paper studies the precedents of economic activities, including subsurface resources management of the wetlands, particularly, in Akhtar-Grivenskaya estuaries system of the Eastern Azov, including Azovsky state reserve, the group of estuaries between the Kuban River and the Protoka River, the delta of the Volga River, including Astrakhansky State Biosphere Reserve, and the Verkhneye Dvuboye, including Elizarovsky state reserve. The author states the problem of the lack of a legal status of subsurface resources management of the wetlands. To control subsurface resources management of the wetlands of international importance and conservation areas, the Regulation on these issues is periodically altered by officials, which does not always affect positively these territories and their

state. Due to some corrupt interests, the officials do not establish clear limits and ecological requirements to subsurface resources management. Every alteration to the Regulation that allows a certain economic activity does not include requirements to the user of mineral resources in a particular wetland or conservation area. The author infers that the current legislation should include a particular legal act to regulate business activity in the mentioned areas by establishing certain ecological requirements and limits for users of mineral resources and other individuals or entities that perform other economic activities. It is also proposed to amend the Federal Law № 33 on «Conservation areas» to include wetlands as a category of conservation areas. All these alterations will help to oblige business entities to carry out the state ecological expertise of all activities in the wetlands, improve the quality of work, and preserve natural ecosystems.

Keywords: wetlands; subsurface resources management; conservation areas; legal status.

В настоящее время на территории Российской Федерации имеют место прецеденты осуществления хозяйственной деятельности, в том числе недропользования в пределах водно-болотных угодий (ВБУ), несмотря на то, что нормативно урегулированный режим осуществления данной деятельности отсутствует. В соответствии со ст. 1 Международной конвенции о водно-болотных угодьях (Рамсарская конвенция) ВБУ являются районы болот, фенот, торфяных угодий или водоемов — естественных или искусственных, постоянных или временных, стоячих или проточных, пресных, солоноватых или соленых, включая морские акватории, глубина которых при отливе не превышает 6 м.

К нормативно-правовым актам, регулирующим отношения по охране и рациональному использованию водно-болотных угодий на территории РФ, относятся: Рамсарская конвенция о водно-болотных угодьях, Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ¹, Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ², Водный кодекс Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ³, Лесной кодекс Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ⁴, Федеральный закон «Об охране озера Байкал» от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ⁵, Постановление Правительства Российской Федерации «О мерах выполнения обязательств Российской стороны, вытекающих из конвенции о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом в качестве местобитаний водоплавающих птиц, от 2 февраля 1971 г.» от 13 сентября 1994 г. № 1050⁶, а также Положения о каждом конкретном ВБУ.

Следует отметить, что Рамсарская конвенция не запрещает осуществление хозяйственной деятельности в пределах ВБУ международного значения, а рекомендует в целях рационального природопользования внедрять соответствующие природоохранные процедуры по снижению негативного воздействия на ВБУ. При этом в Российской Федерации законодательно не установлены данные процедуры и требования к недропользователям или иным субъектам, осуществляющим хозяйственную деятельность на территории ВБУ.

Нами рассматривается режим осуществления недропользования в пределах следующих ВБУ: Ахтаро-Гривенская система лиманов Восточного Приазовья, включая государственный заказник «Приазовский»; Группа лиманов

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. 14 янв. № 2, ст. 133.

² Там же. 1995. 20 марта. № 12, ст. 1024.

³ Там же. 2006. 5 июня. № 23, ст. 238.

⁴ Там же. 2006. 11 дек. № 50, ст. 5278.

⁵ Там же. 1999. 3 мая. № 18, ст. 2220.

⁶ Там же. 1994. 19 сент. № 21, ст. 2395.

между рекой Кубань и рекой Протока; «Дельта реки Волга», включая государственный биосферный заповедник «Астраханский»; «Верхнее двубоье», включая государственный заказник «Елизаровский».

Режим Ахтаро-гивенской системы лиманов Восточного Приазовья и Группы лиманов между рекой Кубань и рекой Протока регулируется Положением о данных ВБУ, утвержденным Постановлением главы администрации Краснодарского края от 24 июля 1995 г. № 413. В соответствии с п. 11 Положения «в границах водно-болотных угодий международного значения Краснодарского края хозяйственная деятельность осуществляется в масштабах, не влекущих к коренным изменениям экологической обстановки»¹. Разведка и разработка всех видов полезных ископаемых относится, согласно Положению, к основным видам хозяйственной деятельности с «потенциально возможным негативным воздействием» на ВБУ международного значения.

Следовательно, режим хозяйственной деятельности в границах данной территории не запрещает осуществление недропользования, но при этом не вводит необходимые ограничения и рекомендации, а также стандарты по осуществлению подобных работ.

В территорию Ахтаро-Гивенской системы лиманов включен государственный природный заказник «Приазовский». Приказом Минприроды России от 10 июня 2010 г. № 201 была утверждена новая редакция Положения о государственном природном заказнике федерального значения «Приазовский». В соответствии с подп. 8 п. 3.1 Положения, на территории заказника запрещаются: геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, а также выполнение иных, связанных с использованием недр, работ (за исключением случаев, предусмотренных п. 3.3 Положения). В п. 3.3 закреплено: «на территории заказника проведение работ, связанных добычей нефти и газа, а также ракушечника, на участках недр, предоставленных в пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации о недрах, допускается только при соблюдении особенностей режима особой охраны и по согласованию с Минприроды России»². При этом пользователи недр обязаны по согласованию с ФГУ «Сочинский национальный парк» разработать и реализовать комплекс мероприятий по сохранению и восстановлению природных комплексов и объектов на территории заказника.

Таким образом, принятая в 2010 г. новая редакция Положения законодательно закрепила разрешение осуществления недропользования в пределах государственного природного заказника «Приазовский», не установив конкретных экологических требований к недропользователю.

В настоящее время на территории государственного природного заказника «Приазовский» ведется добыча природных ресурсов: газового конденсата, газа и нефти. Добычу углеводородов осуществляет ООО «Газпром добыча Краснодар» и ООО «РН-Краснодарнефтегаз». Ввиду отсутствия урегулированного режима хозяйственной деятельности в пределах данных территорий интересы недропользователей периодически сталкиваются с интересами экологов, что влечет за собой административные проверки деятельности недропользователей и судебные разбирательства³.

Другим ВБУ, в котором ведутся работы по разработке месторождения, является «Дельта реки Волга», включая государственный биосферный заповедник «Астраханский».

¹ URL : <http://www.rusouth.info/territory2/pack0m/paper-bfgaxn.htm>.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 2 авг. 2010 г. № 31.

³ URL : <http://newcpi.wmtest.ru/2012/12/21/24512>.

Одним из нормативно-правовых актов, определяющих особенности недропользования в границах данного ВБУ, как части заповедной зоны Каспийского моря, является Постановление Правительства Российской Федерации «О частичном изменении правового режима заповедной зоны северной части Каспийского моря» от 14 марта 1998 г. № 317.

Данным нормативно-правовым актом были внесены изменения в подп. «В» п. 4 Постановления Совмина РСФСР «Об объявлении заповедной зоны в северной части Каспийского моря» от 31 января 1975 г. № 78¹, который исключает из перечня запрещенных видов деятельности на данной территории «разработку минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатацию». Введенный подп. «Ж» п. 5 разрешает на данной территории «геологическое изучение, разведку и добычу углеводородного сырья с учетом специальных экологических и рыбохозяйственных требований».

Лишь в 2009 г. (спустя 15 лет после принятия решения об образовании ВБУ) Распоряжением правительства Астраханской области от 14 октября 2009 г. № 353-Пр и Распоряжением Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 14 октября 2009 г. № 57-р были определены границы, а также утверждено Положение «О водно-болотном угодье “Дельта реки Волга”, включая государственный биосферный заповедник “Астраханский”». В соответствии с подп. 14 п. 3.6 данного Положения на территории ВБУ запрещаются проведение геологоразведочных и сейсморазведочных работ с использованием взрывных источников, разработка минерального сырья, в том числе бурение нефтяных, газовых скважин и их эксплуатация, а также проведение других работ, изменяющих естественный биологический и гидрологический режим водоемов, «за исключением проведения данных работ в пределах существующих лицензионных участков недр (вне охранных зон особо охраняемых природных территорий) при согласовании с Управлением Росприроднадзора по Астраханской области, Управлением Россельхознадзора по Астраханской области и Волго-каспийским территориальным управлением Росрыболовства»².

На территории ВБУ «Дельта реки Волга» и территориях прилегающих к Астраханскому биосферному заповеднику, имея соответствующие лицензии, осуществляли работы по разведке и добыче углеводородного сырья ОАО «Лукойл», ОАО «ТНК-ВР», ООО «Петроресурс»³.

Исследуя прецеденты осуществления хозяйственной деятельности в пределах ВБУ, стоит обратить внимание на Кизлярский залив Каспийского моря. Этот участок входит в «Перспективный список ВБУ»⁴. Он также включает в себя территорию государственного природного заказника «Аграханский» и государственного природного заповедника «Дагестанский». Согласно Положениям об этих ООПТ в их границах запрещаются: геологическое изучение, разведка и добыча полезных ископаемых, а также выполнение иных работ, связанных с использованием недрами.

В 2001 г. Минприроды выдало ООО «Мегатрон НВК» лицензию № ШКС 10972 НП до 2010 г. на право геологического изучения в пределах участков дна Каспийского моря, прилегающих к территории Республики Дагестан (участок «Тюлений»). В границах данного участка оказались территории заповедника «Дагестанский» и природного заказника «Аграханский». В соответствии с лицензионным соглашением пользователь недр имел право проводить морские

¹ Свод правил РСФСР. — 1975. — № 4, ст. 29.

² Российская газета. — 2010. — № 71.

³ URL : <http://www.wwf.ru/data/news/3130/federalnoesobrani-erossiiskoifederaciigosudarstvennayduma.doc>.

⁴ URL : <http://www.fesk.ru/wetlands/151.html>.

сейсморазведочные работы и бурение скважин на всей территории лицензионного участка¹. Актуальным примером частичного совпадения лицензионных участков с границами ООПТ является также национальный парк «Русская Арктика»².

Данные прецеденты свидетельствуют о том, что несмотря на запрет известны случаи выдачи государством разрешений на пользование недрами в пределах ООПТ. Считаем, что данные примеры будут возникать снова, и в соответствии с этим необходимо установить режим данной деятельности законодательно, который позволит ограничить доступ к подобным территориям, улучшит качество, проводимых работ, минимизируя риски негативного воздействия на ООПТ.

Еще одним ВБУ, на котором осуществляется недропользование, является «Верхнее двуобье», которое располагается в Ханты-Мансийском автономном округе. Положение «О Водно-болотных угодьях “Верхнее двуобье” и “Нижнее двуобье” Ханты-Мансийского автономного округа Российской Федерации, имеющих международное значение, главным образом в качестве местообитания водоплавающих птиц» утверждено Постановлением Администрации ХМАО «Об установлении границ водно-болотных угодий и утверждении положения о них» от 31 августа 1995 г. № 176³. «Верхнее двуобье» представляет собой участок поймы реки Оби, включающий в себя территорию Елизаровского государственного природного заказника федерального значения, на котором устанавливается специальный режим охраны и использования природных ресурсов.

В соответствии с п. 8 Положения о ВБУ «Верхнее двуобье» хозяйственная деятельность в его границах осуществляется в масштабах, не влекущих коренных изменений окружающей среды обитания, условий размножения, линьки и остановок на пролете водоплавающих птиц и их гибели. Регламент хозяйственной деятельности, сроки и способы ее проведения согласуются Министерством природных ресурсов и экологии РФ. В Положении приведен исчерпывающий перечень видов хозяйственной деятельности «с потенциально негативным воздействием» на ВБУ международного значения, куда входит «разведка и разработка всех видов полезных ископаемых»⁴. Также в Положении указывается, что на любой из перечисленных видов хозяйственной деятельности в границах ВБУ постоянно или на определенные сроки могут быть установлены ограничения вплоть до полного запрета. Недропользователи обязаны на территории ВБУ соблюдать ограничения на природопользование, вводимые в соответствии с данным положением. При этом подробных ограничений хозяйственной деятельности Положением не установлено.

В пределах территории ВБУ «Верхнее двуобье» осуществляется разработка «Каменного месторождения» углеводородов одновременно двумя недропользователями: ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь»⁵ и ОАО «ТНК-ВР»⁶.

ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» разрабатывает пять лицензионных участков, которые частично лежат в ВБУ «Верхнее двуобье». На лицензионных участках Каменный, Водораздельный и Гальяновский, которые находятся в пойме р. Обь в районе пос. Каменный, ведется интенсивное развитие инфраструктуры, связанной с добычей нефти. По данным, которые приводятся Экологическим порталом Югры, в пределах этих лицензионных участков про-

¹ URL : <http://www.greenpeace.org/russia/ru/news/2010/September/95768/>.

² URL : <http://www.transparentworld.ru/ru/en-vironment/monitoring/hot/oil-pa/EPNZ/>.

³ URL: ecougra.ru/areas/registry/6/1.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ URL : http://sustainability-report-2010.tnk-bp.ru/ru/e-arth/new_fields/.

бурено 20 буровых скважин и ведутся работы по строительству трубопроводов и автодорог к ним.

Район «Пойма» Каменного лицензионного участка по данным компании ОАО «ТНК-ВР» занимает 3 % от общей площади ВБУ¹. Разработка участка «Пойма» в соответствии с лицензионными условиями была разрешена при условии, что она не изменит характеристики ВБУ. ОАО «ТНК-ВР» была принята схема разработки месторождения с минимальным воздействием на окружающую среду.

Таким образом, проблема правового регулирования пользования недрами в пределах ВБУ действительно существует, и в настоящее время отсутствует системный подход по ее решению. Для урегулирования осуществления недропользования в пределах ВБУ международного значения и особо охраняемых природных территорий как регионального, так и федерального значения, периодически вносятся изменения в Положения о них.

Данное «ручное» регулирование чиновниками этого Положения не всегда благоприятно сказывается на состоянии природных территорий. Часто в основе принятия таких решений лежит коррупционный интерес и поэтому не разрабатываются четкие ограничения и экологические требования к пользованию недрами. В каждом вносимом в положение изменении, разрешающем хозяйственную деятельность, не устанавливаются требования к недропользователю, осуществляющему природопользование в пределах данного ВБУ или ООПТ.

В каждом таком изменении, вносимым в положение, разрешающем хозяйственную деятельность, не устанавливаются требования к недропользователю, который будет осуществлять природопользование в пределах данного ВБУ или ООПТ.

В соответствии с этим, считаем необходимым установить в законодательстве особые рамочные требования к недропользователям, осуществляющим хозяйственную деятельность в пределах данных территорий, а также внести поправки в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ с включением водно-болотных угодий как самостоятельной категории ООПТ. Эти изменения поспособствуют тому, что все виды деятельности в пределах ВБУ будут проходить государственную экологическую экспертизу. Данные дополнения улучшат качество работ и помогут сберечь природные комплексы в естественном виде.

В заключении, рассмотрев опыт освоения месторождений в пределах водно-болотных угодий и особо охраняемых природных территорий, можем сделать вывод о том, что современное законодательство нуждается в отдельном нормативно-правовом акте, который урегулирует хозяйственную деятельность в пределах ВБУ и ООПТ, установив определенные экологические требования и ограничения к недропользователям и лицам, осуществляющим иную хозяйственную деятельность.

Информация об авторе

Скибин Сергей Сергеевич — аспирант, кафедра природоресурсного и экологического права, Российский государственный университет нефти и газа им. И. М. Губкина, 119991, г. Москва, Ленинский проспект, 65, корп. 1, e-mail: ssskibin_serгей@mail.ru.

Author

Skibin Sergey Sergeevich — PhD student, Dep-t of Law of Nature Resources and Ecology, the Gubkin Russian State University of Oil and Gas, 65/1, Leninskiy pr., 119991, Moscow, Russia, e-mail: ssskibin_serгей@mail.ru.

⁶ URL : http://sustainability-report-2010.tnk-bp.ru/ru/e-arth/new_fields/.