

Правовой центр «Родник»

Проект МПГ

«Мониторинг развития территории традиционного природопользования в
Ненецком автономном округе,
Северо-Западная Россия»

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К
НЕФТЕГЗОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
И ЗАЩИТА ПРАВ КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА**

Е. Хмелева, канд. юр. наук

Т. Гречушкина, адвокат, Председатель Правления

Москва 2008 г.

Оглавление

Вступление	3
I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ	4
1. Права КМНС на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания.	4
2. Территории традиционного природопользования и осуществление нефтегазовой деятельности	6
3. Общие вопросы правового регулирования недропользования	7
II. РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРАВ КМНС В НАО НА СТАДИИ ВЫДЕЛЕНИЯ УЧАСТКА НЕДР И ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА	9
4. Порядок выделения участков недр	9
5. Порядок предоставления земельных участков для разведки, добы- чи и транспортировки нефти и газа. Условия и ограничения.	12
6. Вопросы государственной экспертизы	15
7. Возможности для участия представителей КМНС округа в процес- се принятия решений, затрагивающих их интересы	18
III. ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРАВ КМНС И ОБЯЗАННО- СТЕЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	21
8. Вопросы охраны окружающей среды при осуществлении нефтега- зодобычи	21
9. Возмещение вреда, причиненного традиционному образу жизни и исконной среде обитания в результате осуществления нефтегазо- разведки, добычи, транспортировки.	26
IV. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ОТВЕТСТ- ВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА	29
10. Основания для прекращения права пользования недрами	29
11. Ответственность за нарушение законодательства о недрах	29

ВСТУПЛЕНИЕ

Целью настоящей работы был обзор и анализ законодательных и нормативных актов, связанных с реализацией нефтегазодобычи на территории Ненецкого Автономного округа (НАО). Акцент был сделан на вопросах, которые связаны с требованиями и обязательствами, которые должны выполнять нефтегазодобывающие компании, в части учета интересов и прав коренных малочисленных народов (КМНС), а также охраны окружающей среды.

Рассматривая выше названные вопросы также необходимо было законодательные акты о пользовании недрами для целей добычи нефти и газа, порядке выделения недр, правах коренных малочисленных народов, проживающих в округе, а также требования которые предъявляются нефтегазодобывающим компаниям в связи с охраной окружающей среды.

Без изучения этих вопросов невозможно оценить является ли законной та или иная деятельность по нефтегазодобыче в НАО, нарушены ли права КМНС порядком разрешения и осуществления этой деятельности.

Существует еще одна проблема, заслуживающая упоминания – ряд прав коренных малочисленных народов, закрепленных в законодательстве, носят общий декларативный характер, и им не соответствуют обязанности недропользователей соблюдать эти права. В то же время, применяя положения статьи 2 и 18 Конституции РФ, закрепляющих верховенство прав человека, возможно добиваться реализации и соблюдения прав коренных малочисленных народов с помощью органов прокуратуры и судебных процессов. Но вопросы практической защиты этих прав находятся вне круга исследуемых вопросов.

I. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ

1. ПРАВА КМНС НА ВЕДЕНИЕ ТРАДИЦИОННОГО ОБРАЗА ЖИЗНИ И ЗАЩИТУ ИСКОННОЙ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ

В соответствии со статьей 69 Конституции РФ «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.» Защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в соответствии с пунктом «м» статьи 72 находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. С

В РФ приняты 3 федеральных закона, полностью посвященных вопросам прав КМНС:

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ **"О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"** (с изменениями от 22 августа 2004 г., 26 июня 2007 г.)

Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ **"Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"** (с изменениями от 21 марта 2002 г., 22 августа 2004 г., 2 февраля 2006 г.)

Федеральный закон от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ **"О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"** (с изменениями от 26 июня 2007 г.)

Кроме того, ряд законодательных актов содержат положения, закрепляющие особый статус КМНС, связанный с защитой их традиционного образа жизни и исконной среды обитания.

Так, например, «места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» подлежат особой охране в соответствии с частью 3 статьи 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ **"Об охране окружающей среды"**.

Перечень прав, которые имеют представители КМНС, применимых в их отношениях с нефтегазовыми предприятиями закреплен в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации".

Статья 8. Права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов

1. Малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:
 - 1) **безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий**, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и **общераспространенными полезными ископаемыми** в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации;
 - 2) участвовать в осуществлении **контроля за использованием земель различных категорий**, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - 3) участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об **охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель** и природных ресурсов, строительстве и реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - 6) участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ **освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды** в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;
 - 8) на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов **хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности**, а также физическими лицами.

Поскольку в соответствии с Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" в редакции от 22 августа 2004 г. и 26 июня 2007 г. органы власти субъектов РФ не имеют полномочий принимать законодательные акты в области защиты прав КМНС, то эти вопросы на уровне Ненецкого АО регулируются федеральным законодательством, а также законодательными актами НАО, **посвященных правоотношениям, например, Закон Ненецкого Автономного округа от 29 декабря 2005 года N 671-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого Автономного округа»**, Закон Ненецкого Автономного округа от 2 июня 2003 года N 416-ОЗ «О недропользовании», Закон Ненецкого Автономного округа от 15 марта 2002 года N 341-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком Автономном округе».

В соответствии с частью 4 статьи 17 Закона Ненецкого Автономного округа от 15 марта 2002 года N 341-ОЗ «Об оленеводстве в Ненецком Автономном округе» «лица, занимающиеся оленеводством, их уполномоченные представители и представители общественного

движения "Ассоциация ненецкого народа "Ясавэй" имеют право выдвигать предложения о проведении экологической и этнологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, затрагивающей интересы оленеводства и участвовать в проведении данных экспертиз».

2. ТЕРРИТОРИИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НЕФТЕГАЗОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одним из способов защиты традиционного образа жизни и исконной среды обитания КМНС являются территории традиционного природопользования (ТТП). Их понятие, порядок образования и функционирования регулируется Федеральным законом от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" (с изменениями от 26 июня 2007 г.)

В соответствии со статьей 1 данного закона территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера - **особо охраняемые природные территории**, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В соответствии со статьей 5 ТТП могут быть федерального, регионального и местного уровня.

Статья 12 закона определяет порядок изъятия для государственных или муниципальных нужд земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования с обязательным предоставлением лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов равноценных земельных участков и другие природных объектов, а также возмещения убытков, причиненных таким изъятием.

Поскольку ТТП относятся к особо охраняемым природным территориям, то в их границах устанавливается специальный правовой режим, в том числе ограничивающий ведение хозяйственной деятельности, противоречащий целям создания таких территорий. Законодательство РФ не содержит явного запрета ведения деятельности, связанной с разведкой, добычей и транспортировкой нефти и газа, но в Законе РФ «О недрах» в статье 8 введено закреплено, что **«пользование недрами на особо охраняемых территориях производится в соответствии со статусом этих территорий.»** Таким образом, в случаях, если Положение о ТТП содержит запрет на осуществление нефтегазовой деятельности, то в границах такой ТТП не могут быть выделены участки недр для этих целей.

Порядок образования и функционирования ТТП регионального значения на территории Ненецкого АО регулируется «Положением о территориях традиционного природопользования

коренных малочисленных народов севера в Ненецком Автономном округе», утвержденном Постановлением Администрации Ненецкого Автономного округа от 29 декабря 2001 г. N 1025.

Кроме того, ряд положений Законов Ненецкого Автономного округа от 29 декабря 2005 года N 671-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого Автономного округа» и от 2 июня 2003 года N 416-ОЗ «О недропользовании» также затрагивают этот вопрос.

Часть 2 Статьи 28 Закона НАО «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого Автономного округа» повторяет положения Федерального закона «О территориях традиционного природопользования», а также устанавливается, что порядок отнесения земель к территориям традиционного природопользования окружного значения, порядок использования и охраны земель территорий традиционного природопользования окружного значения, порядок природопользования на указанных территориях и их границы устанавливаются администрацией Ненецкого автономного округа в соответствии с федеральным законодательством, настоящим и иными законами Ненецкого автономного округа.

Часть 6 статьи 29 закреплено, что «в пределах земель особо охраняемых природных территорий изъятие земельных участков или иное прекращение прав на землю для нужд, противоречащих их целевому назначению, не допускается». В этой части Закон НАО противоречит вышеназванной статье 12 Федерального закона «О ТТП», которая предусматривает возможность такого изъятия.

В настоящее время на территории НАО создан ряд ТТП, положения о которых утверждены Администрацией НАО в 2002 году, среди них: ТТП окружного значения «Им. Выучейского», «Ерв», «Рассвет Севера», «Колгуев» и еще как минимум четыре ТТП. Все территории созданы в целях защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе, сохранения их культуры, традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности. Но ни одно из этих положений не содержит четкого перечня видов, которые запрещены в границах ТТП.

Несмотря на это, все нормативно-правовые акты, ограничивают возможность ведения нефтегазовой деятельности в пределах ТТП как особо охраняемых природных территорий. Поэтому ТТП необходимо использовать как механизм сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни КМНС в НАО.

3. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Вопросы недропользования, в том числе добычи нефти и газа, в основном регулируются Законом РФ «О недрах». Кроме того, часть более узких вопросов регулируются Земельным, Лесным и Водным Кодексами РФ, а также Федеральным законом «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе», и множеством подзаконных актов.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются **государственной собственностью**. Частная и муниципальная собственность на недра не допускается.

Поскольку недропользование входит в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов, на региональном уровне действуют законы и подзаконные акты, регулирующие вопросы использования недр, в том числе добычу нефти и газа. В 2003 году НАО был принят Закон Ненецкого Автономного округа «О недропользовании», в который в 2005 и 2006 г.г. вносились изменения.

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

В соответствии со статьей 6 Закона РФ «О недрах» предоставление недр для: разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств; строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых являются одними **из видов** недропользования.

Недра могут предоставляться в пользование **одновременно** для **геологического изучения** (поисков, разведки) и **добычи полезных ископаемых**. В этом случае добыча может производиться как в процессе геологического изучения, так и непосредственно по его завершении.

II. РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРАВ КМНС В НАО НА СТАДИИ ВЫДЕЛЕНИЯ УЧАСТКА

4. ПОРЯДОК ВЫДЕЛЕНИЯ УЧАСТКОВ НЕДР

Статья 10.1. Закона Российской Федерации «О недрах» устанавливает **основания возникновения права пользования участками недр**, т.е. основания для предоставления участков недр недропользователям. Такими основаниями являются решения высших органов власти РФ или субъектов федерации. В зависимости от видов недропользования они принимаются **Правительством РФ** либо нижестоящими уполномоченными органами. В частности, для добычи полезных ископаемых на участках недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа необходимо решение Правительства РФ. «Морские» участки недр для целей геологического изучения предоставляются федеральным органом управления государственным фондом недр. По участкам недр местного значения и общераспространенных полезных ископаемых решение принимается **органом государственной власти субъектов РФ**.

Также основаниями для возникновения права пользования недрами являются:

- **решение комиссии, которая создается федеральным органом управления государственным фондом недр** и в состав которой включаются также **представители органа исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации** для рассмотрения заявок о предоставлении права пользования участками недр:

- **решение конкурсной или аукционной комиссии** о предоставлении права пользования участком недр для целей разведки и **добычи полезных ископаемых** или для целей геологического изучения участков недр, разведки и **добычи полезных ископаемых (по совмещенной лицензии)**, за исключением участков недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации;

- вступившее в силу **соглашение о разделе продукции**, заключенное в соответствии с Федеральным законом "О соглашениях о разделе продукции"

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в **виде лицензии**, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. В **статье 11 Закона Российской Федерации «О недрах»** прописан порядок выдачи лицензий на пользование недрами.

Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий.

Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть (но не обязателен) заключен **договор**, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора.

Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, **разработки месторождений полезных ископаемых**, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых. Допускается предоставление лицензий на несколько видов пользования недрами.

Предоставление лицензии на пользование недрами осуществляется **при наличии согласия собственника** земельного участка, землепользователя или землевладельца на предоставление соответствующего земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр. **Предоставление земельного участка** для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, **осуществляется** в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, **после утверждения проекта проведения указанных работ**.

Предоставление лицензий на право пользования недрами осуществляется путем проведения конкурсов или аукционов. Механизм предоставления лицензий законодательно прописан в **Положении о порядке лицензирования пользования недрами** (утв. постановлением ВС РФ от 15 июля 1992 г. N 3314-1) (с изменениями от 26 июня 2007 г.) и **Инструкцией о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений** (утв. постановлением Госгортехнадзора РФ от 11 сентября 1996 г. N 35) (с изменениями от 13 июля 2006 г.)

Порядок выделения участка недр в пользование:

1. Определение предварительных границ горного отвода
2. Объявление об аукционе, конкурсе, участках предоставляемых для освоения публикуются в прессе, публикуется специально уполномоченным органом в федеральном, республиканском, краевом, областном органах печати, органе печати автономного образования и местном органе печати не позднее чем за 3, а для крупных объектов - не позднее чем за 6 месяцев до даты их проведения.
3. Подача заявок от предприятий
4. Проведение предварительной экспертиза заявок (отсев) при проведении аукциона. При проведении конкурса предварительная экспертиза не проводится.
5. После принятия заявки на участие в конкурсе предприятию-заявителю предоставляется пакет геологической информации по интересующему участку недр

6. На основании изучения геологической информации предприятие-заявитель в установленный срок разрабатывает и представляет основные технико-экономические показатели ведения работ, связанные с намечаемым использованием недр
7. Проведение аукциона или конкурса экспертной комиссией. Решение аукциона или конкурса.
8. Решение органов власти о выделении участка недр на пользование недрами на основании решений экспертной комиссии аукциона или конкурса.
9. Составление и утверждение технического проекта рекультивации, восстановления земель в границах земельного участка (предварительное согласование). Выделение земельного участка с соответствием с Земельным Кодексом РФ.
10. Проведение государственной экологической экспертизы материалов обоснования лицензии
11. Выдача лицензии победителю конкурса или аукциона.
12. Регистрация лицензии в федеральном или территориальном геологическом фондах (в месячный срок с момента ее поступления). Лицензия вступает в силу после ее регистрации.
13. Органы власти обязаны опубликовывать в печати списки всех предприятий, участвовавших в конкурсе или аукционе, список предприятий, получивших лицензию, а также условия, на которых лицензии были предоставлены. Указанные сведения должны быть опубликованы не позднее 30 дней со дня принятия решения по итогам конкурса или аукциона
14. Уточнение границ горного отвода
15. Составление проекта пользования недрами, другой проектной документации.
16. Осуществление пользования недрами

Особенности порядка осуществления недропользования в Ненецком АО регулируются Законом Ненецкого Автономного округа от 2 июня 2003 года N 416-ОЗ «**О недропользовании**». В соответствии с преамбулой этого закона

«Важнейшей задачей закона является формирование отношений, направленных на рациональное использование недр, соблюдение природоохранных норм и экологической безопасности, **сочетание использования недр с сохранением традиционного образа жизни малочисленных народов Севера.**»

Закон определяет порядок предоставления участков недр в пользование, осуществления недропользования и порядок прекращения пользования недрами, детализируя положения феде-

рального законодательства. С точки зрения изучаемого нами вопроса указанный закон включает специальные обязанности владельца лицензии (недропользователя) (статья 35):

- выполнение условий, установленных лицензией и лицензионным соглашением (договором) на право пользования недрами, соглашением о разделе продукции и заключаемыми в соответствии с ними иными соглашениями (договорами), **в том числе соглашениями, заключаемыми с коренными малочисленными народами Севера;**

- пользование участком недр с **учетом прав коренных малочисленных народов Севера на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования.**

Таким образом, Закон среди прочих обязанностей уделяет соблюдение интересов КМНС при осуществлении недропользования.

5. ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ РАЗВЕДКИ, ДОБЫЧИ И ТРАНСПОРТИРОВКИ НЕФТИ И ГАЗА. УСЛОВИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ

В соответствии с пунктом 4 **статьи 88 Земельного кодекса** Российской Федерации статья «Земли промышленности» организациям **горнодобывающей** и нефтегазовой промышленности земельные участки для разработки полезных ископаемых предоставляются после **оформления горного отвода, утверждения проекта рекультивации земель, восстановления ранее обработанных земель.**

Таким образом, законодательно установлена **обязательность проектирование мер по восстановлению и рекультивации земель,** поврежденных в процессе деятельности по разведке добычи нефти и газа.

Статьей 29 Земельного Кодекса РФ предусмотрено, что предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется **на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления,** обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции.

Недропользование при предполагает строительство различных объектов. Земельный кодекс РФ регулирует вопросы выделения земельных участков для строительства. **Часть 3 статьи 31** Земельного Кодекса РФ гласит:

«3. При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для

строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей.

Исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, принимают решения о предварительном согласовании мест размещения объектов **с учетом результатов таких сходов или референдумов.»**

Порядок проведения таких референдумов и сходов регулируется специальным федеральным и региональным законодательством.

Особенности земельных отношений при предоставлении земель для строительства и размещения объектов, проведения работ, связанных с использованием недрами, а также особенности правового режима земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов севера, регулируются Законом НАО от 29 декабря 2005 года N 671-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории ненецкого автономного округа».

Этот закон устанавливает следующий порядок предоставления земельных участков для строительства и размещения работ, связанных с использованием недрами

Статьи 19 и 21 устанавливает, что для предоставления земельных участков для строительства и размещения объектов, проведения работ, связанных с использованием недрами, из земель, а также для проведения изыскательских работ, находящихся в государственной собственности Ненецкого автономного округа, необходимо, в том числе наличие:

- утвержденного **проекта рекультивации земель;**
- **согласия основного землепользователя (арендатора), а в установленных действующим законодательством случаях согласия лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера или этническим общностям, в том числе общин, или их уполномоченных представителей на изъятие земельного участка.**

В соответствии с частью 3 статьи 21 указанного Закона НАО в решении администрации Ненецкого автономного округа о предоставлении земельных участков для проведения изыскательских работ, в том числе, **обязанности арендатора по приведению земель в состояние, пригодное для их использования в соответствии с разрешенным использованием, выполнению необходимых работ по рекультивации земельного участка,** а также иные положения, предусмотренные действующим законодательством.

Для проведения изыскательских работ земельные участки предоставляются **в аренду на срок не свыше 1 (одного) года.**

Статья 22 данного закона устанавливает также ограничения и запрет на предоставление земель для строительства и размещения объектов, проведения работ, связанных с использованием недрами. Земельные участки не предоставляются **в случаях, когда такое использование создает непосредственную угрозу экологической безопасности населения, окружающей при-**

родной среде, сохранению и развитию традиционного образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера.

Статья 29 указанного Закона НАО закрепляет общие правила предоставления и использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера. Она содержит следующие основные положения:

- порядок использования и охраны земель в местах традиционного проживания хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера дифференцируется в соответствии с зонированием территорий, и **должен быть совместим с обычаями указанных народов, не создавая препятствий в их осуществлении;**

- в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера на территории Ненецкого автономного округа **может устанавливаться особый правовой режим использования земель;**

- при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, **выявляется мнение этих народов (общин)**, могут проводиться сходы, **референдумы граждан по вопросам изъятия**, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей.

- **условия предоставления земельных участков** в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера должны предусматривать **возмещение всех убытков**, причиненных им изъятием этих участков. Размер указанных убытков определяется по соглашению сторон и рассчитывается в порядке, установленном действующим законодательством;

- при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей **между собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями, арендаторами земельных участков и лицами, которым предоставляются земельные участки, или в пользу которых ограничиваются права на них, могут заключаться договоры о компенсации убытков**, связанных с порчей, загрязнением, несанкционированным, самовольным использованием земельными участками или иным нарушением прав указанных народов и общностей. Размер компенсации определяется по соглашению сторон договора.

Таким образом, законодательство РФ и НАО предусматривает обязательное согласование с КМНС предоставление земельных участков для нужд, не связанных с ведением традиционного образа жизни, а также необходимое условие возмещение и компенсацию убытков, причиненных КМНС в результате.

6. ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Государственная экологическая экспертиза

Основным механизмом охраны окружающей среды, имеющей целью предотвращение негативного воздействия на окружающую среду, в России до 1 января 2007 года являлась государственная экологическая экспертиза. Объектами государственной экологической экспертизы были проекты практически всех видов хозяйственной деятельности.

С 1 января 2007 г., после внесения изменений, внесенных Федеральным законом от 18 декабря 2006 г. N 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями от 8 ноября, 4 декабря 2007 г.) роль государственной экологической экспертизы (ГЭЭ) значительно уменьшено.

До вступления в силу указанного закона понятие экологическая экспертиза включало в себя **«установление соответствия намечаемой хозяйственной и иной деятельности экологическим требованиям и определение допустимости** реализации объекта экологической экспертизы в целях предупреждения возможных неблагоприятных воздействий этой деятельности на окружающую природную среду **и связанных с ними социальных, экономических и иных последствий реализации объекта экологической экспертизы».**

С 1 января 2007 года это же понятие звучит как **«установление соответствия документов и (или) документации, обосновывающих намечаемую в связи с реализацией объекта экологической экспертизы хозяйственную и иную деятельность, экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия такой деятельности на окружающую среду.».**

При сравнении этих определений можно выделить несколько кардинальных отличий. Во-первых, предметом экспертизы с 1 января 2007 года стала не сама хозяйственная деятельность, а документы и документация, ее обосновывающие. Во-вторых, из целей экспертизы выпали все социальные, экономические и иные последствия реализации хозяйственной деятельности. В-третьих, и это самое важное, – устанавливается соответствие экологическим требованиям, установленным техническим регламентами. При этом ни одного технического регламента по обеспечению экологической безопасности на сегодняшний день не существует. Еще одним отличием является то, что в настоящее время экологическая экспертиза не принимает решение о допустимости или недопустимости реализации намечаемой хозяйственной деятельности, а лишь проверяет соответствие экологическим требованиям.

Закон внес изменений в значительное число федеральных законов, в том числе «Об экологической экспертизе», «Об охране окружающей среды», «Об охране озера Байкал» «Об исклю-

чительной экономической зоне», «О животном мире», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в части проектная документация объектов использования атомной энергии) и ряд других, явно не имеющих отношения к строительству жилья.

Этим законом из всех указанных законов были исключены нормы, устанавливающие необходимость проведения государственной экологической экспертизы по целому ряду объектов, которая должна быть заменена государственной экспертизой проектной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом.

Несмотря на эти изменения, **материалы обоснования лицензии на осуществление пользования недрами являются объектами ГЭЭ**. В статьях 11 и 12 Федерального закона "Об экологической экспертизе" закреплено, что объектами как государственной экологической экспертизы федерального уровня, так и государственной экологической экспертизы регионального уровня являются **материалы обоснования лицензий** на осуществление деятельности, которая может оказать воздействие на окружающую среду.

В этом же законе статья 14 содержит перечень необходимых условий, при соблюдении которых возможно проведение государственной экологической экспертизы. Одним из таких условий является наличие в составе материалов, представляемых на экспертизу, **материалов оценки воздействия на окружающую природную среду хозяйственной и иной деятельности**, которая подлежит государственной экологической экспертизе, а также **материалов обсуждения объекта государственной экологической экспертизы с гражданами и общественными организациями** (объединениями), организованных органами местного самоуправления.

Таким образом, получению лицензии на пользование недрами для реализации деятельности по осуществлению нефтегазовых проектов должна предшествовать государственная экологическая экспертиза. Представители КМНС имеют возможность участвовать как в процедуре оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС), так и непосредственно в ГЭЭ.

Государственная экспертиза проектной документации

В результате изменений в Градостроительный Кодекс РФ, вступивших в силу 1 января 2007 года, сами проекты осуществления нефтегазодобывающей деятельности подлежат государственной экспертизе.

В Градостроительном кодексе РФ, в статье 49 законодатель определяет предмет государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий:

Предметом государственной экспертизы являются **оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов**, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объ-

ектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Поскольку как отмечалось выше технические регламенты в области охраны окружающей среды отсутствуют, то вполне возможно, что оценка экологической безопасности проводиться вообще не будет.

Следует также отметить, что в соответствии с пунктом 12 статьи 48 Градостроительного кодекса, **в составе проектной документации, представляемой на государственную экспертизу, отсутствуют материалы оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС)**, а имеется только перечень мероприятий по охране окружающей среды (даже не сами мероприятия). Одновременно, из Федерального закона «Об охране окружающей среды» исключается п.2 ст.32 об обязательности проведения ОВОС, с учетом альтернативных вариантов и с обязательным участие общественности.

Из этого следует, что по объектам, исключаемым из объектов государственной экологической экспертизы, процедура ОВОС также проводиться не будет.

Этнологическая экспертиза

Понятие этнологической экспертизы вводится статьей 1 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ **"О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"**. В соответствии с пунктом 6 указанной статьи **«этнологическая экспертиза - научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса».**

В соответствии с частью 6 статьи 8 КМНС имеют право **«участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов».**

Кроме этих положений, в российском законодательстве, нет никаких актов, регулирующих порядок проведения этнологической экспертизы и ее статус.

Несмотря на это, опыт проведения этнологических экспертиз нефтегазовых проектов был в Ямало-Ненецком АО и в Сахалинской области.

В соответствии с частью 4 статьи 17 Закона Ненецкого Автономного округа от 15 марта 2002 года N 341-ОЗ **«Об оленеводстве в Ненецком Автономном округе»**

«Лица, занимающиеся оленеводством, их уполномоченные представители и представители общественного движения "Ассоциация ненецкого народа "Ясавэй" имеют право выдвигать предложения о проведении экологической и этнологической экспертизы хозяйственной и

иной деятельности, затрагивающей интересы оленеводства и **участвовать в проведении данных экспертиз».**

Несмотря на то, что порядок проведения этнологической экспертизы не определен, КМНС округа и их уполномоченные представители могут требовать проведения такой экспертизы, если планируемые нефтегазопроекты затрагивают их интересы.

7. ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УЧАСТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ КМНС ОКРУГА В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ, ЗАТРАГИВАЮЩИХ ИХ ИНТЕРЕСЫ

На основании анализа, приведенного выше, можно сделать вывод о том, что участие КМНС в принятии решений об осуществлении нефтегазовых проектов возможно на следующих этапах:

1) на стадии выделения земельных участков путем референдумов, сходов, согласования с представителями КМНС.

Законодательство, закрепляющее эти права:

- пункт 4. статьи 31 Земельного Кодекса РФ

- Статьи 19 и 21, 29 Закона НАО от 29 декабря 2005 года N 671-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории ненецкого автономного округа»

2) на стадии оценки воздействия на окружающую среду

Поскольку материалы обоснования лицензии являются объектом государственной экологической экспертизы, и проведение ОВОС является обязательным, в соответствии с действующим законодательством, участие общественности должно осуществляться в порядке, закрепленном **Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации**, утвержденное Приказом Госкомэкологии РФ от 16 мая 2000 г. N 372 (далее Положение об ОВОС).

Данное Положение закрепило основные принципы проведения оценки воздействия на окружающую среду (далее ОВОС), которые включали: принцип презумпции потенциальной опасности любой намечаемой хозяйственной деятельности; обязательность проведения ОВОС на всех стадиях подготовки документации, обосновывающей эту деятельность; обязательность рассмотрения альтернативных вариантов, принцип участия общественности в подготовке и обсуждении материалов ОВОС на всех этапах ее проведения, и другие (раздел II).

Раздел IV данного Положения подробно описывает порядок информирования и участия общественности в процессе ОВОС, **что дает возможность гражданам и общественным организациям КМНС на практике реализовать свои права.** Практически процедура ОВОС в

нашей стране является единственно действующим механизмом участия общественности в процессе принятия экологически значимых решений. Она включает в себя

- обязанность заказчика информировать общественность на всех стадиях ОВОС и учитывать их предложения, замечания, комментарии.

- проведение общественного обсуждения намечаемой деятельности, в том числе общественных слушаний;

- возможность представления замечаний, предложений и комментариев заказчику на всех этапах общественного обсуждения.

3) на стадии проведения общественной экологической экспертизы (ОЭЭ)

Ее проведение регулируется статьями 20-25 Федерального закона «Об экологической экспертизе». Основные положения этих статей:

- общественная экологическая экспертиза организуется и проводится по инициативе граждан и общественных организаций (объединений), а также по инициативе органов местного самоуправления **общественными организациями (объединениями), основным направлением деятельности которых в соответствии с их уставами является охрана окружающей природной среды, в том числе организация и проведение экологической экспертизы**, и которые зарегистрированы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. (статья 20)

- ОЭЭ проводится в отношении **тех же объектов, что и ГЭЭ** до ее проведения или одновременно с ней. (статьи 21, 22);

- Общественные организации (объединения), осуществляющие общественную экологическую экспертизу имеют право (статья 22);

- **получать от заказчика документацию**, подлежащую экологической экспертизе, в том же объеме, который предоставляется на ГЭЭ;

- **участвовать в качестве наблюдателей через своих представителей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы** и участвовать в проводимом ими обсуждении заключений общественной экологической экспертизы;

- ОЭЭ проводится после регистрации ее проведения в органе местного самоуправления (статья 23);

- перечень оснований для отказа в регистрации ОЭЭ, закрепленных в статье 24, ограничен;

- заключение ОЭЭ направляется федеральному органу исполнительной власти в области экологической экспертизы, осуществляющему государственную экологическую экспертизу, заказчику документации, подлежащей общественной экологической экспертизе, органам, принимающим решение о реализации объектов экологической экспертизы, органам местного самоуправления и может передаваться другим заинтересованным лицам. (статья 25);

- заключение общественной экологической экспертизы **приобретает юридическую силу после утверждения** его федеральным органом исполнительной власти в области экологической экспертизы или органом государственной власти субъекта Российской Федерации. (статья 25)

4) на стадии проведения государственной экологической экспертизы

В соответствии со статьей 19 Федерального закона «Об экологической экспертизе» граждане и общественные организации (объединения) в области экологической экспертизы имеют право:

- выдвигать предложения о проведении в соответствии с настоящим Федеральным законом общественной экологической экспертизы хозяйственной и иной деятельности, реализация которой затрагивает экологические интересы населения, проживающего на данной территории;

- направлять в письменной форме федеральному органу исполнительной власти и органам государственной власти субъектов Российской Федерации аргументированные предложения по экологическим аспектам намечаемой хозяйственной и иной деятельности;

- получать от федерального органа исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации организующих проведение государственной экологической экспертизы конкретных объектов экологической экспертизы, информацию о результатах ее проведения;

- осуществлять иные действия в области экологической экспертизы, не противоречащие законодательству Российской Федерации.

При подготовке заключения государственной экологической экспертизы экспертной комиссией государственной экологической экспертизы и при принятии решения о реализации объекта государственной экологической экспертизы **должны рассматриваться материалы, направленные в экспертную комиссию государственной экологической экспертизы и отражающие общественное мнение.**

III. ВОПРОСЫ СООТНОШЕНИЯ ПРАВ КМНС И ОБЯЗАННОСТЕЙ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

8. ВОПРОСЫ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НЕФТЕГАЗОДОБЫЧИ

Охрана окружающей среды является необходимым требованием при реализации деятельности по осуществлению нефтегазовых проектов. Поскольку традиционный образ жизни КМНС самым тесным образом связан с состоянием окружающей среды, **то право на благоприятную окружающую среду, закрепленное в статье 42 Конституции РФ, для всех КМНС, тесным образом связано с правом на ведение традиционного образа жизни и защиту исконной среды обитания.**

Вопросы охраны окружающей среды закреплены в Конституции РФ, федеральных законах, и иных нормативных актах.

Статья 4 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды") относит к объектам особой охраны наряду с объектами, включенными в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственными природными заповедниками, национальными природными парками, **исконную среду обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.**

Ниже приводятся выдержки из основных правовых актов, регулирующих вопросы охраны окружающей среды и природных ресурсов при нефтегазодобыче.

Общие вопросы охраны окружающей среды при пользовании недрами

Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»

Статья 34. Общие требования в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию, эксплуатации, **консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов**

1. Размещение, проектирование, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию, эксплуатация, консервация и ликвидация зданий, строений, сооружений и иных объектов, оказывающих прямое или косвенное негативное воздействие на окружающую среду, **осуществляются в соответствии с требованиями в области охраны окружающей среды.** При этом должны

предусматриваться **мероприятия по охране окружающей среды, восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности.**

2. Нарушение требований в области охраны окружающей среды **влечет за собой приостановление по решению суда размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов.**

3. Прекращение в полном объеме размещения, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, консервации и ликвидации зданий, строений, сооружений и иных объектов при нарушении требований в области охраны окружающей среды **осуществляется на основании решения суда и (или) арбитражного суда**

Статья 51. Требования в области охраны окружающей среды при обращении с отходами производства и потребления

1. Отходы производства и потребления, в том числе радиоактивные отходы, подлежат сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, хранению и захоронению, условия и способы которых должны быть безопасными для окружающей среды и регулироваться законодательством Российской Федерации.

2. Запрещаются:

сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных отходов, в поверхностные и подземные водные объекты, на водосборные площади, в недра и на почву;

размещение опасных отходов и радиоактивных отходов на территориях, прилегающих к городским и сельским поселениям, в лесопарковых, курортных, лечебно-оздоровительных, рекреационных зонах, на путях миграции животных, вблизи нерестилищ и в иных местах, в которых может быть создана опасность для окружающей среды, естественных экологических систем и здоровья человека;

захоронение опасных отходов и радиоактивных отходов на водосборных площадях подземных водных объектов, используемых в качестве источников водоснабжения, в бальнеологических целях, для извлечения ценных минеральных ресурсов;

ввоз опасных отходов и радиоактивных отходов в Российскую Федерацию в целях их захоронения и обезвреживания.

3. Отношения в области обращения с отходами производства и потребления, а также опасными отходами и радиоактивными отходами регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации.

Постановление Госгортехнадзора РФ от 6 июня 2003 г. N 71 "Об утверждении "Правил охраны недр"

1. При пользовании недрами обеспечиваются **безопасность для жизни и здоровья населения**, охрана зданий и сооружений, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, животного мира и других объектов окружающей среды.

2. При пользовании недрами осуществляется систематический **контроль за состоянием окружающей** среды и за выполнением природоохранных мероприятий.

При выявлении необходимости применения более эффективных мероприятий по охране окружающей среды в проектную документацию вносятся необходимые изменения.

3. **Земли**, нарушенные в результате производства горных работ, по миновании в них необходимости, **приводятся в состояние, пригодное для дальнейшего использования.**

При производстве работ, связанных с нарушением почвенного покрова, плодородный слой почвы снимается, хранится и наносится на **рекультивируемые земли** или малопродуктивные угодья.

4. При разработке месторождений полезных ископаемых осуществляются **мероприятия**, предотвращающие или **препятствующие** развитию водной и ветровой эрозии почв, засолению, заболачиванию или другим **формам утраты плодородия земель.**

5. При использовании поверхностных и подземных вод обеспечивается первоочередное **удовлетворение питьевых и бытовых нужд населения, охрана вод от загрязнения и истощения**, предупреждение и устранение вредного воздействия горных работ и дренажных вод на окружающую среду.

6. В пределах горного отвода обеспечиваются гидрогеологические наблюдения и **контроль за состоянием подземных и поверхностных вод.**

7. Размещение в населенных пунктах отвалов пород и хранилищ отходов, являющихся источником загрязнения атмосферного воздуха пылью, вредными газами, дурнопахнущими веществами.

Обязанности пользователя недр по охране окружающей среды

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" в статье 22 закрепляет **обязанности пользователей недр**, в том числе по охране окружающей среды.

Статья 16 Закона НАО «О недропользовании...» устанавливает следующие обязанности пользователя недр. Пользователь недр обязан обеспечить:

1) **соблюдение требований законодательства**, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с использованием недрами, и при первичной переработке минерального сырья;

- 2) соблюдение требований технических проектов, планов и схем развития горных работ, ...
- 7) **соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, вод, а также зданий и сооружений от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;**
- 8) **приведение участков земли и других природных объектов, нарушенных при использовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования;**
- ...
- 10) выполнение **условий, установленных лицензией** или соглашением о разделе продукции, своевременное и правильное внесение платежей за пользование недрами.
- ...
-) соблюдение **требований законодательства Российской Федерации и Ненецкого автономного округа в области охраны окружающей среды.**

К пользователям недр или привлекаемым ими для пользования недрами другим юридическим и физическим лицам предъявляются требования о наличии специальной квалификации и опыта, подтвержденных государственной лицензией (свидетельством, дипломом) на проведение соответствующего вида деятельности: геологической съемки, поисков, разведки, разных способов добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, других видов пользования недрами.

Два Постановления Правительства РФ от 21 августа 2000 г. N 613 «**О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти (ЛАРН) и нефтепродуктов**» (с изменениями от 15 апреля 2002 г.)» и Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. N 240 «**О порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации**» устанавливают обязанности компаний, осуществляющих добычу и транспортировку нефти, по подготовке и выполнению планов ЛАРН. Принятие указанных нормативно-правовых актов актуально в условиях развивающейся нефтедобычи в НАО.

На территории округа также действуют «Правила по организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Ненецкого Автономного округа», утвержденные Постановлением Администрации Ненецкого автономного округа от 24.10.2002 N 595, также устанавливающие обязанности недропользователей в этой сфере.

Охрана водных объекты

Водный Кодекс Российской Федерации

Статья 52. Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых

1. Использование водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о недрах.

Статья 55. Основные требования к охране водных объектов

... 2. При использовании водных объектов физические лица, юридические лица обязаны осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с настоящим Кодексом и другими федеральными законами.

Охрана лесов и лесных участков

Для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду.

Выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка допускается на основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений.

Лесной Кодекс Российской Федерации

Статья 21. Строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры

1. Строительство, реконструкция и эксплуатация объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, на землях лесного фонда допускаются для:

- осуществления работ по геологическому изучению недр;
- разработки месторождений полезных ископаемых.

Статья 25. Виды использования лесов

...

- Выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых.

Статья 43. Использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых

1. Использование лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых **осуществляется в соответствии со статьей 21 Земельного Кодекса.**

2. Для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, **предоставляются в аренду**, за исключением случаев, предусмотренных частью 3 настоящей статьи.

3. На основании разрешений органов государственной власти, органов местного самоуправления, допускается выполнение работ по геологическому изучению недр на землях лесного фонда без предоставления лесного участка, если выполнение таких работ не влечет за собой проведение рубок лесных насаждений.

4. Порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр, для разработки месторождений полезных ископаемых устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

9. ВОЗМЕЩЕНИЕ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО ТРАДИЦИОННОМУ ОБРАЗУ ЖИЗНИ И ИСКОННОЙ СРЕДЕ ОБИТАНИЯ В РЕЗУЛЬТАТЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НЕФТЕГАЗОРАЗВЕДКИ, ДОБЫЧИ, ТРАНСПОРТИРОВКИ

Как было сказано выше, в соответствии со статьей 8 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ **«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»** лица, относящиеся к КМНС, имеют право **на возмещение убытков**, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами.

Аналогичная норма содержится и в статье 29 Закона НАО от 29 декабря 2005 года N 671-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории ненецкого автономного округа»:

- **условия предоставления земельных участков** в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера должны предусматривать **возмещение всех убытков**, причиненных им изъятием этих участков. Размер указанных убытков определяется по соглашению сторон и рассчитывается в порядке, установленном действующим законодательством;

- при предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей **между собственниками земельных участков, землевладельцами, землепользователями, арендаторами земельных участков и лицами, которым предоставляются земельные участки, или в пользу которых ограничиваются права на них, могут заключаться договоры о компенсации убытков**, связанных с порчей, загрязнением, несанкционированным, самовольным использованием земельными участками или иным нарушением прав указанных народов и общностей. Размер компенсации определяется по соглашению сторон договора.

Таким образом, и федеральное и региональное законодательство закрепляет право КМНС в НАО получать возмещение ущерба, нанесенного деятельностью по нефтегазодобыче их исконной среде обитания и традиционному образу жизни. Порядок осуществления этого права, т.е.

конкретные расчеты суммы ущерба, подлежащего компенсации, как сказано выше определяется в основном по соглашению сторон.

Законодательство НАО требует заключение соглашений между недропользователями и представителями КМНС на стадии разработки проекта. Это требование имеет как положительную сторону – представителям КМНС гарантировано возмещение ущерба, так и отрицательную – реальное воздействие на исконную среду обитания и традиционный образ жизни в ходе осуществления проекта может быть большим, чем рассчитывалось при заключении соглашения.

В случае разногласий о размере компенсаций за реально причиненный ущерб стороны соглашения в праве обратиться в суд.

При расчете реального ущерба и определении порядка его компенсации возможно пользоваться статьями 77-79 Федерального закона «Об охране окружающей среды», устанавливающих обязанность полного возмещения вреда окружающей среды, а также порядок возмещения.

В соответствии со статьей 78 определение размера вреда окружающей среде, причиненного нарушением законодательства в области охраны окружающей среды, осуществляется исходя из **фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды**, а также в соответствии с проектами рекультивационных и иных восстановительных работ, **при их отсутствии в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде**, утвержденными органами исполнительной власти.

На уровне Российской Федерации принят ряд методик оценки вреда:

- Методика оценки вреда и исчисления размера ущерба от уничтожения объектов животного мира и нарушения их среды обитания, утвержденная Госкомэкологией РФ 28 апреля 2000 г.
- Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений, утвержденные Госкомэкологии РФ 6 сентября 1999 г.

Также действует Перечень нормативных правовых документов, рекомендуемых к использованию при оценке и возмещении вреда, нанесенного в результате экологических правонарушений, утвержденный приказом Госкомэкологии РФ от 23 июля, и другие документы.

На уровне НАО действуют «Таксы для исчисления размера взыскания за ущерб, причиненный юридическими и физическими лицами незаконным добыванием, сбором, заготовкой или уничтожением объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Ненецкого автономного округа, а также уничтожением, истощением и разрушением мест их произрастания и обитания», утвержденные Постановлением Администрации НАО от 26.01.2005 N 23

К сожалению, насколько нам известно, эти методики не соответствуют реальным масштабам причиненного вреда и убытков, и затратам на восстановление состояния окружающей среды и исконной среды обитания.

IV. ПРЕКРАЩЕНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

10. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Основанием для прекращения пользованием недрами **является нарушение недропользователем существенных условий лицензии и систематического нарушения правил пользования недрами.** Если пользователь недр не предоставил отчетности, предусмотренной законодательством о недрах, также возможно досрочное прекращение данного права. (в соответствии со статьей 21 Закона РФ «О недрах» и часть 3 статьи 16 Закона НАО «О недропользовании...»).

Ликвидация и консервация предприятий

Предприятия по добыче полезных ископаемых **подлежат ликвидации или консервации,** по истечении срока действия лицензии или при досрочном прекращении пользовании недрами.

11. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О НЕДРАХ

Административная ответственность

Статьями 7.3., 7.4., 7.10., 7.14., 7.16. Кодекса об административных правонарушениях (КоАП) установлена ответственность в виде денежных административных штрафов за следующие правонарушения:

Статья 7.3. КоАП - за **пользование недрами без разрешения** (лицензии) либо с нарушением условий, предусмотренных разрешением (лицензией);

Статья 7.4. КоАП - за **самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых без специального разрешения,** а также необеспечение требований к сохранности зданий и сооружений при пользовании недрами;

Статья 7.10. КоАП – за самовольная переуступка права пользования землей, недрами, лесным участком или водным объектом, а равно самовольный обмен земельного участка, участка недр, лесного участка или водного объекта;

Статья 7.14. КоАП – за проведение земляных, строительных и иных работ без разрешения государственного органа охраны объектов культурного наследия;

Статья 7.16. КоАП - за **незаконный отвод земельных участков на особо охраняемых землях историко-культурного назначения.**

Максимальный размер штрафа в соответствии с данными статьями КоАП составляет:

для граждан – 2 000 р.;

для должностных лиц – 5 000 р.;

для юридических лиц – 40 000 р.

Уголовная ответственность

Уголовным кодексом Российской Федерации (УК РФ) предусмотрена ответственность за нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ (ст. **216** УК РФ), за нарушение **правил охраны и использования недр** при проектировании, размещении, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации горнодобывающих предприятий или подземных сооружений, **не** связанных с добычей полезных ископаемых, а равно самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых (ст. **255** УК РФ)