

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕГУЛИРОВАНИИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ НА КОНТИНЕНТАЛЬНОМ ШЕЛЬФЕ АРКТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оконов Алексей Алексеевич
Магистрант кафедры Арктического права
и права стран Азиатско-Тихоокеанского региона, ЮФ
Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова
г. Якутск, Россия

На сегодняшний день в стратегическом значении континентального шельфа в ресурсном, транспортном, энергетическом и экономическом потенциале Арктики не осталось никаких сомнений, поскольку, согласно множеству проведенных исследований, подкрепленных статистическими данными, на шельфе Российской Федерации сосредоточены значительные запасы нефти и природного газа, добыча и переработка которых является наиболее перспективным направлением для восполнения запасов углеводородов.

Для осуществления деятельности по освоению углеводородного потенциала континентального шельфа, что является принципиально новым этапом развития топливно-энергетического потенциала России, необходимо соответствующее нормативно-правовое регулирование как на международном, так и на национальном уровне.

Стоит также отметить, что континентальный шельф относится к особому правовому режиму территорий, отличительной особенностью которого является то, что он хоть технически не является государственной территорией, тем не менее на нее распространяется юрисдикция прибрежного государства [5, с.191].

В связи с этим очевидны различия между режимами правового регулирования использования недр, юридически находящихся на территории Российской Федерации, и пространств, включенных в состав недр континентального шельфа. Так, внутренние морские воды и территориальное море являются частью территорий российского государства, исходя из чего Российская Федерация обладает полным объемом прав суверенного государства на данные территории, в то время как в отношении освоения природных ресурсов, находящихся на континентальном шельфе, она должна отталкиваться в соответствии с нормами международного права.

Несмотря на то, что как отечественная, так и международная нормативно-правовая база о континентальном шельфе является самой молодой отраслью законодательства, регулирующей отношения недропользования, вместе с тем с самого начала и по сей день она переживает бурное развитие. Это обусловлено фактом того, что грамотное правовое регулирование отношений по освоению природных ресурсов на континентальном шельфе несомненно даст в ближайшем будущем ощутимый эффект в социально-экономической сфере как отдельно взятых государств, так и всего мира в целом [7, с.160].

Основополагающим актом в системе норм, регулирующих международно-правовой режим континентального шельфа, является Женевская конвенция о континентальном шельфе, принятая в 1958 г. (далее – Конвенция 1958 г.), положения которой стали общепризнанными принципами и нормами международного права.

Согласно ст. 1 Конвенции 1958 г., континентальным шельфом является поверхность и недра морского дна подводных районов, прилегающих к берегу, которые, однако, находятся за пределами зоны территориальных вод, до глубины 200 м или за этим пределом до такой отметки, пока глубина покрывающих вод позволяет вести разработку естественных ресурсов этих районов, а также поверхность и недра морского дна подобных подводных районов, примыкающих к берегам островов [1].

Стоит отметить, что данное определение нельзя назвать точным и исчерпывающим, поскольку, согласно нему, внешнего предела шельфа Конвенция 1958 г. не содержит. Ряд авторов в данном вопросе ссылаются на так называемый критерий эксплуатабельности, однако на сегодняшний день в этом нет смысла, так как концу 80-х гг. XX века стало очевидно, что, если руководствоваться данным критерием, можно будет безгранично отодвигать внешний предел континентального шельфа в сторону моря по мере развития технического прогресса и, соответственно, распространять права прибрежного государства на него и находящиеся там природных ресурсов.

В связи с этим в 1982 г. и по ряду иных недостатков Организацией Объединенных Наций была принята соответствующая Конвенция по морскому праву (далее – Конвенция 1982 г.), носящей универсальный характер, благодаря которой был кодифицирован целый ряд международно-правовых обычаев, а также были внедрены новые правовые институты и договорные нормы и получили толчок в развитии уже существующие, в частности, был упразднен критерий эксплуатабельности и разработана система юридического определения подводных границ [2].

Так, в п.1 ст. 76 Конвенции 1982 г. континентальный шельф определялся как морское дно и недра подводных районов, которые простираются, начиная внешними пределами территориального моря и заканчивая внешними границами подводной окраины материка или на расстоянии 200 морских миль от начала измерения ширины территориального моря.

Кроме прочего, в п. 3 ст. 76 данной Конвенции указано, что подводной окраиной материка является продолжение континентального массива прибрежного государства, состоящего как из подводной поверхности, так из недр, склона и подъема.

В данном контексте примечательно то, что с точки зрения геологии шельфом является выровненная область подводной окраины материка, иначе говоря, береговая платформа, которая примыкает к суше. Из этого мы видим, что между геологическим и юридическим понятиями континентального шельфа имеются определенные различия, и второе шире, поскольку технически шельф начинается от берега моря и не может включать в себя прибрежные и запредельные районы морского дна [6, с.213-214].

Если рассматривать отечественное законодательство в сфере недропользования на континентальном шельфе, то он представляет собой целостную законодательную базу. Так, права Российской Федерации в данной сфере закреплены в Конституции Российской Федерации, а также в соответствующих специальных законах, регулирующих недропользование на континентальном шельфе, такие как Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» (далее – ФЗ № 187) и Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» (далее – ФЗ № 2395-1).

Как вытекает из основных принципов международной правовой доктрины, внутригосударственное законодательство в обязательном порядке должно соответствовать положениям международных актов, что в Российской Федерации, исходя из анализа отечественного законодательства, соблюдается.

Так, например, определение континентального шельфа, данное в ст. 1 ФЗ № 187, полностью соответствует критериям, закрепленным в Конвенции 1982 г. Согласно данной норме, которому континентальный шельф включает в себя морское дно и недра подводных районов, находящиеся за пределами территориального моря Российской Федерации на всем протяжении естественного продолжения ее сухопутной территории до внешней границы подводной окраины материка [4].

Также анализ отдельных положений ФЗ № 187 дает понять, что данный Закон регулирует не только отношения касательно недропользования на континентальном шельфе, но и регулирующие иную хозяйственную деятельность на данной территории, в частности, проведение научно-исследовательских изысканий по изучению и использованию живых биологических ресурсов, морских исследований, а также мероприятий, направленных на защиту и сохранение морской среды континентального шельфа и находящихся там природных ресурсов.

Специфика статей данного Закона имеет ряд особенностей в регулировании недропользования на континентальном шельфе, примером чего являются следующие положения:

Во-первых, между Российской Федерацией и его субъектами недропользование осуществляется без их совместного ведения, а исключительно государством, что закреплено в ст. 5 ФЗ № 187, в соответствии со ст. 1.1. ФЗ № 2395-1, согласно которой разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами в сфере регулирования отношений недропользования может быть принято в соответствующих федеральных законах [3].

Во-вторых, в ФЗ № 187 установлен более жесткий порядок государственного контроля и надзора за использованием участками недр континентального шельфа. Это обусловлено тем, что континентальный шельф относится к объекту особого правового режима, поскольку он имеет стратегическое значение для энергетической безопасности страны.

В-третьих, данный Закон устанавливает ограничения деятельности на соответствующей территории для иностранных субъектов недропользования. В частности, они могут заниматься освоением природных ресурсов недр на шельфе исключительно в присутствии охраны континентального шельфа и под его контролем. Помимо этого, законодатель по вышеуказанным причинам признал определенные районы шельфа закрытыми для осуществления их деятельности.

Кроме этого в Российской Федерации были приняты иные нормативно-правовые акты по вопросам устойчивого развития арктической зоны и реализации и защиты суверенных прав на континентальном шельфе по освоению его ресурсов. В их число входят Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, принятый в 2008 году, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, Морская доктрина России на период до 2020 года и другие.

На основании вышеизложенного мы можем прийти к выводу, что отечественная законодательная база в сфере недропользования на континентальном шельфе представляет собой целостную и самодостаточную систему нормативно-правовых актов и действительно соответствует всем принципам и нормам международных актов, что выражается в положениях федерального законодательства. Однако ряд исследователей утверждает, что на сегодняшний день существует ряд факторов, которые служат препятствиями для полноценного недропользования на континентальном шельфе.

Так, помимо технических и материальных проблем, ими выделяются следующие правовые:

- государственное управление, а также сама возможность предоставления недропользователям соответствующего права излишне осложнены, что служит издержкой жесткого государственного контроля и надзора в данной сфере;

- хоть теоретически нормативно-правовая система, регулирующая пользование недрами на континентальном шельфе, разработана в достаточной мере, на практике она не учитывает специфику проведения соответствующих работ;

- несмотря на то, что между государствами заключены договоры на международном уровне, возникновение территориальных споров касательно принадлежности определенных участков недр, говорит о недостаточной урегулированности данного момента [8, с.71].

Таким образом, можно констатировать, что наличие комплексной системы нормативно-правовых актов, регулирующих недропользование на континентальном шельфе как в Российской Федерации, так и на международном уровне, не служит гарантией того, что между субъектами данной сферы не возникнут различные споры и препятствия в реализации данных норм. Но стоит иметь также ввиду, что данная нормативно-правовая база является самой молодой отраслью законодательства, регулирующей отношения недропользования на континентальном шельфе, вследствие чего она будет развиваться и дальше с учетом необходимости решения всех возникающих проблем.

Список литературы:

Конвенция о континентальном шельфе (Заключена в г. Женеве 29.04.1958) // Сб. действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. – Вып. XXIII. – М., 1970. – С. 101–

Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. // СЗ РФ. – 1997. – № 48. – С. 5493.

Федеральный закон от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 27.12.2019) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 6 марта 1996. № 10. С. 823.

Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ (ред. от 28.11.2018) «О континентальном шельфе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 4 декабря 1995. № 49. С. 4694.

Горобьева А.О., Кешишян А.В., Падин А.Э. Международно-правовой режим континентального шельфа. Положительные моменты и недостатки // Закон и право. 2019. №6. С. 191-193.

Жунусова Д.Н. Современный международно-правовой режим континентального шельфа // Вестник АГТУ. 2007. №1. С. 213-218.

Сазонов Е. Ю. Актуальные проблемы развития отечественного законодательства о недропользовании на континентальном шельфе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2008. №1. С. 159–

Соголева Е. П. Проблемы освоения минерально-сырьевых ресурсов континентального шельфа на территории Российской Федерации // Проблемы современной экономики (Новосибирск). 2011. №4. С. 68-73.