

ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Р.Н. Басыров

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЫПОЛНЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЯМИ ЗАВЕРШИТЕЛЬНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Аннотация. В настоящей статье поднимется проблема отсутствия в законодательстве Российской Федерации действенного механизма обеспечения выполнения недропользователями работ по рекультивации земель, ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений различного назначения, которые предлагается объединить в единую группу работ – «Завершительные мероприятия». Автор обращает внимание на то, что к моменту наступления необходимости выполнить Завершительные мероприятия недропользователь может оказаться неплатежеспособным, а окончание процесса недропользования делает недейственной санкцию за их невыполнение в виде досрочного прекращения права пользования недрами. Актуальность темы подкрепляется наличием на территории России многочисленных отработанных и заброшенных участков недр, что, безусловно, усугубляет экологическую обстановку. Все это свидетельствует о необходимости закрепления в законодательстве дополнительных гарантий выполнения недропользователями указанных обязательств. В статье анализируется горное законодательство США, ряда стран Западной Европы и СНГ. Делается вывод о результативности метода депонирования денежных средств (формирования недропользователями ликвидационных фондов) и его применения на практике рядом стран. Учитывая значительную обременительность для недропользователей подобных мер, автором предлагается для начала обеспечить информированность органов, предоставивших лицензию, о платежеспособности недропользователей для возможности оперативного реагирования в случае её падения.

Ключевые слова: недропользование, обеспечение выполнения обязательств, охрана окружающей среды, ликвидация, рекультивация, зарубежный опыт, ликвидационные фонды, депонирование, ответственность, подземное сооружение.

Действующее российское законодательство возлагает на недропользователя обязательства ликвидировать (консервировать) предприятие по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых; привести участки земли и другие природные объекты, нарушенные при пользовании недрами, в состояние, пригодное для их дальнейшего использования, в том числе провести рекультивацию нарушенных земель. Эти обязательства предусмотрены в статьях 21, 22, 26 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах»¹ (далее – «**Закон о недрах**»), статье 13 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ².

Все эти обязательства условно можно объединить в одну общую группу «**Завершительных мероприятий**»

[термин предлагается автором], поскольку они совершаются после завершения эксплуатации участка недр.

Расходы на Завершительные мероприятия могут составить до 10–15% от величины капитальных затрат, вложенных при недропользовании³. Таким образом, с определенного момента эксплуатации участка недр прибыль от недропользования «должна быть» направлена лишь на аккумуляцию денежных средств в счет будущих расходов.

За неисполнение требований по выполнению Завершительных мероприятий в российском законодательстве предусмотрена ответственность вплоть до досрочного прекращения права пользования недрами. В том числе предусмотрены незначительные штрафы

¹ СЗ РФ. 1995. № 10. С. 823.

² СЗ РФ. 2001. № 44. С. 4147.

³ Бучнев О.А., Журавлев Е.А., Злочевер А.Х., Шамис Л.В. Экономические вопросы ликвидации основных производственных фондов и проведения ликвидационных работ на различных стадиях разработки нефтегазовых месторождений / Обз. Инф. М.: ООО «ИРЦ Газпром», 2007.

в соответствии, предусмотренные в ст. ст. 8.7, 8.10, 19.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ⁴. Очевидно, что первое не пугает недропользователя, поскольку, согласно ст. ст. 21, 26 Закона о недрах, Завершительные мероприятия подлежат выполнению по истечении срока действия лицензии или при прекращении права пользования недрами, и только в случае досрочного отказа от прав – до установленного срока прекращения права пользования недрами.

К моменту прекращения права пользования недрами у недропользователя вовсе может не оказаться достаточных денежных средств для проведения Завершительных мероприятий и орган, выдавший лицензию, не сможет воспользоваться предусмотренным в ст. 21 Закона о недрах правом взыскать сумму ущерба в судебном порядке. В итоге основная нагрузка по финансированию указанных работ может лечь на государственный (местный) бюджет. Учитывая упразднение в начале 2000-х гг. целевых экологических фондов в бюджетной системе России, указанные работы могут быть вовсе не выполнены в приемлемые сроки.

Кроме того, зачастую на бюджет возлагается нагрузка по осуществлению наблюдения за «ликвидированными», а на деле лишь затампонированными подземными объектами обустройства участков недр, которые по существу остаются источниками повышенной опасности. Наблюдение за такими объектами следует вменить в обязанность их последним собственникам (или недропользователям) и причислять к Завершительным мероприятиям.

Транснациональная энергетическая корпорация «Шеврон» в ноябре 2012 г. приступила по собственной инициативе к работе по подготовке предложений по изменению действующего экологического законодательства Республики Казахстан. Среди прочего, компанией предложено ввести действительный приоритет возмещения причиненного окружающей среде вреда; создать целевой национальный экологический фонд, который будет аккумулировать экологические отчисления природопользователей, уплачиваемые в связи с причинением неустраняемого вреда окружающей среде, и направлять эти средства на природоохранные и природовосстановительные мероприятия⁵. Но такая

сознательность недропользователя является исключением. Для большинства субъектов хозяйственной деятельности вопросы экологии не стоят на первом месте.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости принятия дополнительных мер обеспечения выполнения недропользователями Завершительных мероприятий и включение в них обязательств по поддержанию ликвидированных объектов обустройства в безопасном состоянии. Законодательство Российской Федерации не уделяет достаточного внимания указанному вопросу, не предусматривает действенных мер ответственности за неисполнение соответствующих обязательств, что представляется существенным пробелом. Рассмотрим мировой опыт решения поставленной задачи.

В США функционирует специальный федеральный фонд, подобный предложенному выше, – Hazardous Substance Response Trust Fund (Superfund), – из которого финансируются очистные работы в отношении бесхозных мест, по которым не с кого требовать проведения очистных работ и (или) оплаты расходов за их проведение. Указанный фонд создан на основании Закона «О комплексных природоохранных мерах, возмещении вреда окружающей среде и ответственности за его причинение» 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA), 42 U.S.C. параграфы с 9601 по 9675⁶) с дополнениями 1986 г.). Из сути CERCLA следует, что использование средств указанного фонда является исключительной мерой, когда государство сталкивается с уже имеющейся проблемой неисполнения природопользователем своих обязательств. Вопросы формирования указанного фонда и несения расходов на выполнение Завершительных мероприятий не имеют прямой связи. Несмотря на то, что до 1995 г. Superfund формировался, главным образом, за счет акцизов на нефть, химическое сырье и специального экологического подоходного налога, уплачиваемого крупными организациями⁷, такие налоги не отменяли обязательства недропользователей выполнять Завершительные мероприятия за свой счет. Несправедливость (по мнению ряда конгрессменов) такой двойной нагрузки на природопользователей стала одной из основных причин, по которой с 2010 г. в Конгрессе США законопроекты о восстановлении

⁴ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). С. 1.

⁵ Елюбаев Ж.С. Проблемы правового регулирования экологических отношений в Казахстане: Законодательство и практика // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / Отв. Ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 61-64.

⁶ URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid%3AUSC-prelim-title42-chapter103&saved=%7CZ3JhbnVsZWlkO1VTQy1wcmVsaW0tdGl0bGU0Mi1zZWN0aW9uOTYwOA%3D%3D%7C%7C0%7Cfalse%7Cprelim&edition=prelim> (дата обращения: 10.07.14).

⁷ Брославский Л.И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России = Ecology and Environment Protection: Laws and Practices USA and Russia: Монография. М.: ИНФРА-М, 2013. С. 138.

указанных налогов отклоняются⁸. С 2003 г. Superfund формируется за счет ассигнований и пополняется за счет ответственных лиц и экологических правонарушителей, возмещающих компенсационные суммы и уплачивающих штрафы⁹. При этом не решается задача по обеспечению выполнения природопользователями обязательств по выплате указанных компенсаций и уплате штрафов. В этой связи представляется недостаточной предложенная Л.И. Брославским мера по установлению субсидиарной ответственности государства в случае, когда экологический правонарушитель не в состоянии исполнить обязательство по тем или иным причинам: объявил о банкротстве; прекратил свою деятельность либо вообще больше не существует, и найти ответственную сторону за прошлый экологический вред уже невозможно; правонарушитель не в состоянии полностью возместить причиненный экологический вред, поскольку не располагает достаточными для этого финансовыми средствами, и др.¹⁰

Вместе с тем, в CERCLA предусматриваются некоторые способы обеспечения выполнения обязательств по возмещению ущерба природопользователями. Так, в параграфах 9607, 9608 предполагается обязанность владельцев объектов повышенной опасности представлять доказательства сохранения платежеспособности (путем страхования, предоставления гарантий, аккредитивов или самострахования¹¹), но лишь на случай несанкционированных загрязнений, в соответствии со степенью и продолжительностью риска, связанного с производством, транспортировкой, обработкой, хранением, или удаления опасных веществ.

И.О. Краснова обращает внимание на Закон «О контроле и рекультивации земель при открытых разработках» 1977 г. (The Surface Mining Control and Reclamation Act, 30 U.S.C. параграфы с 1201 по 1328)¹².

⁸ David M. Bearden. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act (Congressional Research Service's report for Congress). P. 21-22 // URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 10.07.14).

⁹ Брославский Л.И. Указ. соч. С. 138.

¹⁰ Брославский Л.И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза = Liability for environment and damages compensation: Laws and practices Russia, USA and European Union: Монография. М.: ИНФРА-М, 2014. С. 205.

¹¹ Самострахование может производиться путем откладки (например, депонируя на специальном счете) средств на покрытие непредвиденных убытков или путем предоставления корпоративной гарантии, позволяющей предприятию с крупной материнской или иной аффилированной компанией представить доказательства ее финансового потенциала.

¹² Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская Академия, 1992. С. 87.

Указанным Законом (параграфы 1231, 1232¹³) предусматривается создание на уровне Федерации и штатов Фондов по рекультивации заброшенных шахт, которые формируются, главным образом, за счет рекультивационных сборов и компенсаций, уплачиваемых угольными компаниями. Средства такого фонда расходуются, в том числе, для герметизации и ликвидации шахт и рудников, контроля и предотвращения шахтного оседания (параграф 1239 указанного закона). Однако уплата рекультивационных сборов также не отменяет обязательств недропользователей проводить Завершительные мероприятия за свой счет, а, следовательно, рассматриваемая проблема не решается.

Клюкин Б.Д. обращает внимание, что в законодательстве Франции проблема, связанная с изысканием средств для ликвидации аварийных ситуаций, аварий и их последствий, решается путем страхования будущих рисков, консигнации сумм, необходимых для осуществления работ в публичных интересах и рядом других мер¹⁴. Вместе с тем, согласно ст. L163-7 Нового горного кодекса Франции 2011 г. (Code minier (nouveau)¹⁵, для выполнения Завершительных мероприятий от недропользователя также может быть потребовано депонирование у публичного казначея денежных сумм. Однако механизм и сроки такого депонирования в указанном Законе не предусмотрены.

В ст. L163-3 Нового горного кодекса Франции предусмотрено, что по окончании цикла работ либо в конце эксплуатации, при остановке работ недропользователь обязан сообщать компетентным органам о мерах, которые он предполагает осуществить в целях предотвращения причинения вреда окружающей природной среде, вызванных деятельностью предприятия. Сообщение должно быть сделано до окончания срока действия горного титула. Если этого не произошло, при обнаружении недостатков административная власть уполномочена сделать необходимые предписания для устранения недостатков по истечении срока действия титула (ст. L163-2 указанного закона). Представляется полезным опыт ограничения в предоставлении прав недропользования в течение 5-и лет с даты вступления в силу решения, подтверждающего нарушение недропользователем указанных обязательств, как это предусматривается в ст. L512-8 Нового горного кодекса Франции.

¹³ URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title30/chapter25&edition=prelim> (дата обращения: 10.07.14).

¹⁴ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. С. 143.

¹⁵ URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?sessionId=042304F6E3A8F456761FB569252935EC.tpdjo09v_3?cidTexte=LEGITEXT000023501962&dateTexte=20140702 (дата обращения: 10.07.14).

Примечательно, что Новый горный кодекс Франции оставляет за недропользователем обязательство наблюдать за участком недр (ст. ст. L163-4, L174-1) даже после прекращения надзора за работами и выдачи акта об окончании работ (ст. L163-9). При этом часть таких наблюдений государство может принять на себя, но после оплаты недропользователем компенсационных сумм в расчете на первые 10 лет наблюдений (ст. L174-2). Таким образом во французском законодательстве подтверждается, что в некоторых случаях обеспечить полную безопасность ликвидированных подземных объектов обустройства участков недр без дополнительных мер контроля невозможно.

Горный закон ФРГ от 13 августа 1980 г. (Bundesberggesetz (BBergG) (BGBL. I. S. 1310¹⁶) в параграфе 53 предусматривает обязательную подготовку плана прекращения горных работ и закрытия предприятия. В этих целях для прекращения работ должен быть составлен заключительный производственный план. Он должен содержать точное описание технического осуществления и порядка закрытия, предусматривать продолжительность намеченной приостановки работ, данные о ликвидации промышленного оборудования и сооружений или применении их для других целей. Причем компетентный государственный орган может поставить допуск производственного плана в зависимость от внесения обеспечения (параграф 56 указанного закона). Однако такое положение закона не представляется достаточно действенным, поскольку, согласно параграфу 54, производственный план для получения допуска на его реализацию может быть предоставлен непосредственно перед началом предусмотренных работ, когда у недропользователя уже может не оказаться достаточных денежных средств.

Как и французское, немецкое горное законодательство предусматривает необходимость предпринимать меры для предупреждения опасностей, угрожающих жизни и здоровью третьих лиц после прекращения недропользования (параграф 55 Горного закона ФРГ).

Отдел по анализу и оценке экологической результативности Директората по охране окружающей среды ОЭСР также рекомендует на случаи, когда за затраты на ликвидацию ущерба в конечном итоге отвечает государство, создать и поддерживать фонд восстановления окружающей среды и возмещения ущерба в той или иной форме¹⁷. В указанном отчете приводится

¹⁶ Клюкин Б.Д. Указ. соч. С. 285 (рассматриваемые в настоящей статье параграфы Горного закона ФРГ актуальны в редакции, опубликованной в указанной книге) // URL: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bbergg/gesamt.pdf> (дата обращения: 10.07.14).

¹⁷ Отчет «Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии

пример Финляндии, по Закону «О страховании экологического ущерба» 1998 г. которой создан фонд, имеющий своей целью гарантировать полную компенсацию экологического ущерба, в том числе стоимости мер по предотвращению или ограничению ущерба и восстановлению окружающей среды до ее прежнего состояния, в случае неплатежеспособности или невозможности установления ответственных сторон. Эта система финансируется за счет специальных взносов, обязательных для предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Однако, как уже указывалось ранее, таких мер не достаточно.

В указанном отчете указывается на установление законодательством стран ВЕКЦА примата денежного возмещения вреда над восстановлением окружающей среды «в натуральной форме» ответственной стороной (хотя второе может быть предписано судом наряду с денежной компенсацией), акцентируя внимание на том, что чаще всего это денежное возмещение поступает в государственный бюджет без каких-либо гарантий того, что оно будет направлено на восстановление окружающей среды. Вместе с тем, горное законодательство республик Армения, Казахстан, Кыргызстан и Молдова предусматривает создание специальных фондов, направленных на обеспечение выполнения Завершительных мероприятий.

Фонд охраны природы и окружающей среды (рекультивационный фонд) Армении создается только добытчиками полезных ископаемых (ст. 69 Кодекса Республики Армения о недрах от 17 декабря 2011 г. №ЗР-280¹⁸), что представляется упущением. Суммы указанного фонда хранятся на открытом в Центральном казначействе внебюджетном счете уполномоченного органа и используются не только в целях выполнения работ по рекультивации земель, но и для выполнения иных принятых по проекту природоохранных работ, осуществленных или не осуществленных пользователем недр, а также для восстановления ущерба, причиненного природе и окружающей среде вследствие деятельности пользователя недр, но не возмещенного им. Суммы, выделяемые из Фонда пользователю недр для осуществления природоохранных работ, не могут превышать произведенные им отчисления, а после выполнения Завершительных мероприятий остаток уплаченной в Фонд суммы возвращается пользователю недр.

В Казахстане финансирование работ, связанных с ликвидацией или консервацией объекта, осуществляется за счет средств ликвидационного фонда (ст. 111 Закона Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. №291-

(ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта» // URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата обращения: 10.07.14).

¹⁸ ИПС «Законодательство стран СНГ».

IV ЗРК «О недрах и недропользовании»¹⁹). Отчисления в ликвидационный фонд производятся недропользователем на специальный депозитный счет в любом банке на территории Республики Казахстан. Из анализа текста указанной статьи можно сделать вывод, что средства фонда направляются не только на ликвидацию объектов обустройства участков недр, но и на ликвидацию иных последствий разработки участков недр.

Законодательством Кыргызстана под рекультивацией лицензионного объекта подразумевается весь объем Завершительных мероприятий. Осуществляется она, согласно ст. 47 Закона Кыргызской республики от 9 августа 2012 г. №160 «О недрах»²⁰, за счет средств фонда рекультивации, ежемесячно отчисляемых и аккумулируемых лицензиатом с начала разработки месторождения полезных ископаемых, отбора подземных вод или строительства подземных сооружений, не связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых. Невыполнение требований по аккумулярованию средств для рекультивации земельного участка и/или лицензионного объекта является основанием для приостановления права пользования недрами (п. 1 ст. 27 указанного закона). Средства фонда рекультивации размещаются на счетах лицензиата в банках Кыргызской Республики и не могут расходоваться на другие цели, в том числе для удовлетворения требований кредиторов и погашения задолженности по налоговым и таможенным платежам. В случае банкротства, ликвидации предприятия или смерти недропользователя средства фонда рекультивации, по поручению уполномоченного государственного органа по реализации государственной политики по недропользованию, перечисляются на расчетный счет владельца земельного участка для проведения рекультивационных работ (п. 3 ст. 47 указанного закона).

В Республике Молдова недропользователи создают фонды ликвидации и рекультивации после ввода объектов в эксплуатацию (ст. 68 Кодекса о недрах Республики Молдова от 2 февраля 2009 г. №3-XVI²¹). Размер подобного фонда определяется проектом рекультивации нарушенных земель и ликвидации горной выработки, объекта или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых. Представляется справедливым положение, согласно которому ежегодные отчисления на специальный счет для создания фонда ликвидации и рекультивации производятся пользователем недр пропорционально коли-

честву погашенных запасов полезных ископаемых. При таком порядке отчислений соблюдается соотношение риска банкротства недропользователя с ценностью месторождения. Однако такой порядок не подходит для случаев создания фондов при видах недропользования, отличных от добычи полезных ископаемых.

Таким образом, можно констатировать факт, что в законодательстве многих зарубежных стран вопросу обеспечения возмещения ущерба природной среде уделяется больше внимания, чем в России. Во многих странах созданы специальные экологические фонды, из средств которых природоохранные мероприятия финансируются в случае неплатежеспособности или отсутствия ответственных лиц. Выполнение Завершительных мероприятий именно за счет средств недропользователей наиболее действенным образом обеспечивается путем заблаговременного депонирования недропользователями денежных средств на специальных счетах.

В России в ходе законопроектной деятельности предпринимались попытки перенять опыт некоторых стран путем установления обязательств недропользователей создавать ликвидационные фонды²² или осуществлять страхование для покрытия ответственности за ущерб от нарушения земель²³ и на случай неисполнения обязательств по консервации и ликвидации горных выработок, скважин и иных подземных сооружений²⁴. Авторы законопроектов, устанавливающих обязательства по страхованию, при этом, не учитывали вероятностный характер наступления страхового случая в экологическом страховании, тогда как обязательства выполнить Завершительные мероприятия наступают неминуемо. Такие предложения являются следствием терминологической неопределенности. Так, например, в п. 1 ст. 232 Модельного кодекса Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. №20-8 «О недрах и недропользовании для государств – участников СНГ»²⁵ предусматривается необходимость обязывать недропользователей, осуществляющих

²² См.: п. 7 Проекта Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: подготовлен Минприроды России, но не внесен в Государственную Думу Российской Федерации.

²³ См.: Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12 закона Российской Федерации «О недрах» № 102256-6: внесен Советом народных депутатов Кемеровской области, но снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Российской Федерации.

²⁴ См.: ст. 110 Законопроекта № 187513-4: внесен Правительством Российской Федерации.

²⁵ Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 2). С. 5 – 218.

¹⁹ Казахстанская правда. 2010. 25 июня. №159-160 (26220-26221); 2010. 26 июня. №161-162 (26222-26223).

²⁰ Эркин Тоо. 2012. 17 авг. №73-74.

²¹ Официальный монитор Республики Молдова. 2009. 17 апр. №75-77. Ст.197.

разработку месторождений углеводородов, застраховать имущественные риски и риски ответственности, связанные с загрязнением окружающей природной среды, включая расходы, связанные с ликвидацией последствий ущерба, причиненного окружающей природной среде, в том числе расходы на рекультивацию и мелиорацию земель». При этом из вида упускается тот факт, что ущерб окружающей природной среде может причиняться не только в связи с непредвиденными обстоятельствами (риск), но и как следствие выполнения запланированных работ. Страхование в последнем случае, по существу, будет подменять накопление денежных средств с переносом обязательств по возмещению соответствующих расходов на страховщиков (на что не многие страховщики согласятся).

Меры, связанные с депонированием денежных средств недропользователями, не применяются, очевидно, по той причине, что преждевременное «замораживание» денежных средств приведет к падению капитализации недропользователя, невозможности использования соответствующих денежных средств в дальнейшем развитии инфраструктуры участка недр. На это указывают и представители Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, обращая внимание, что в период перехода промышленности на новый технологический уровень законодательство об охране окружающей среды должно отражать поэтапный характер перехода и содержать нормы, регулирующие необходимые издержки на природоохранную

деятельность, которые не явились бы чрезмерно обременительными для предприятия, в частности, и для общества в целом²⁶. Подобные суждения встречаются и за рубежом. Так, например, в Нидерландах многие предприятия по управлению отходами выступают против требования о предоставлении банковских гарантий в рамках процедуры лицензирования, указывая на то, что применение этого финансового инструмента серьезно сдерживает их инвестиционный потенциал и что большинство банков не хотят покрывать долгосрочные риски²⁷.

Тем не менее, принятие дополнительных мер, обеспечивающих выполнение недропользователями Завершительных мероприятий, усиление санкций за их неисполнение, закрепление обязательств проводить наблюдение за ликвидированными подземными объектами обустройства участков недр, представляется автору необходимым. На первом этапе обеспечительные меры могут заключаться в установлении механизма поддержания информированности органов, предоставивших лицензию, о платежеспособности недропользователей для возможности оперативного реагирования в случае ее падения.

Закрепление в законодательстве указанных мер и обязанностей, с учетом опыта зарубежных стран, по мнению автора, позволит повысить ответственность пользователей недр в области охраны окружающей среды и снизить экологические риски последствий процесса недропользования в России.

Библиографический список:

1. Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. С. 823.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. С. 4147.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). С. 1.
4. Горный закон ФРГ от 13 августа 1980 г. (Bundesberggesetz (BBergG)) // BGBL. I. S. 1310.
5. Закон Кыргызской Республики от 9 августа 2012 г. № 160 «О недрах» // Эркин Тоо. 2012. 17 авг. №73-74.
6. Закон Республики Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV ЗРК «О недрах и недропользовании» // Казахстанская правда. 2010. 25 июня. № 159-160 (26220-26221); 2010. 26 июня. № 161-162 (26222-26223).
7. Закон США «О комплексных природоохранных мерах, возмещении вреда окружающей среде и ответственности за его причинение» 1980 г. (Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act) // 42 U.S.C. Параграфы с 9601 до 9675.
8. Закон США «О контроле и рекультивации земель при открытых разработках» 1977 г. (The Surface Mining Control and Reclamation Act) // 30 U.S.C. Параграфы с 1201 по 1328.
9. Кодекс Республики Армения о недрах от 17 декабря 2011 г. № ЗР-280 // ИПС «Законодательство стран СНГ».
10. Кодекс о недрах Республики Молдова от 2 февраля 2009 г. № 3-XVI // Официальный монитор Республики Молдова. 2009. 17 апр. № 75-77.

²⁶ Ветошкина Л.П. Совершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды во исполнение поручений Государственного совета // URL: <http://www.baikforum.ru/pub/img/qa/741/VetoshkinaL.P.doc> (дата обращения: 10.07.14).

²⁷ Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2007/485399/G.1, European Commission, Brussels, August 2008 // URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf (дата обращения: 10.07.14).

11. Модельный кодекс Содружества Независимых Государств от 7 декабря 2002 г. № 20-8 «О недрах и недропользовании для государств-участников СНГ» // Информационный бюллетень. Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств. 2003. № 30 (часть 2). С. 5–218.
12. Новый горный кодекс Франции 2011 г. (Code minier (nouveau) // URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=042304F6E3A8F456761FB569252935EC.tpdjo09v_3?cidTexte=LEGITEXT000023501962&dateTexte=20140702 (дата обращения: 10.07.14).
13. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовленный Минприроды России, но не внесенный в Государственную думу Российской Федерации).
14. Проект Федерального закона «О внесении изменения в статью 12 закона Российской Федерации «О недрах» № 102256-6.
15. Проект Федерального закона «О недрах» № 187513-4.
16. Брославский Л.И. Ответственность за окружающую среду и возмещение экологического вреда: законы и реалии России, США и Евросоюза = Liability for environment and damages compensation: Laws and practices Russia, USA and European Union: Монография. М.: ИНФРА-М, 2014. – 229 с.
17. Брославский Л.И. Экология и охрана окружающей среды: законы и реалии США и России = Ecology and Environment Protection: Laws and Practices USA and Russia: Монография. М.: ИНФРА-М, 2013. – 317 с.
18. Бучнев О.А., Журавлев Е.А., Злочевер А.Х., Шамис Л.В.. Экономические вопросы ликвидации основных производственных фондов и проведения ликвидационных работ на различных стадиях разработки нефтегазовых месторождений / Обз. Инф. М.: ООО «ИРЦ Газпром», 2007.
19. Ветошкина Л.П. Совершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды во исполнение поручений Государственного совета // URL: <http://www.baikalforum.ru/pub/img/qa/741/VetoshkinaL.P.doc> (дата обращения: 10.07.14).
20. Елюбаев Ж.С. Проблемы правового регулирования экологических отношений в Казахстане: Законодательство и практика // Право и экология: материалы VIII Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 23-24 мая 2013 г.) / Отв. Ред. Ю.А. Тихомиров, С.А. Боголюбов. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2014. С. 58-64.
21. Ключин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки. М.: Городец-издат, 2000. – 443 с.
22. Краснова И.О. Экологическое право и управление в США. М.: Байкальская Академия, 1992. – 240 с.
23. Отчет Отдела по анализу и оценке экологической результативности Директората по охране окружающей среды ОЭСР «Ответственность за ущерб окружающей среде в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (ВЕКЦА): Применение лучшего международного опыта» // URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (дата обращения: 10.07.14).
24. David M. Bearden. Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act: A Summary of Superfund Cleanup Authorities and Related Provisions of the Act (Congressional Research Service's report for Congress). P. 21-22 // URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R41039.pdf> (дата обращения: 10.07.14).
25. Financial Security in Environmental Liability Directive, Final Report, prepared by Bio Intelligence Service, Service Contract 070307/2007/485399/G.1, European Commission, Brussels, August 2008 // URL: http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/pdf/eld_report.pdf (дата обращения: 10.07.14).

References (transliteration):

1. Broslavskij L.I. Otvetstvennost' za okruzhayushhuyu sredu i vozmeshhenie ehkologicheskogo vreda: zakony i realii Rossii, SSHA i Evrosoyuza = Liability for environment and damages compensation: Laws and practices Russia, USA and European Union: Monografiya. M.: INFRA-M, 2014. – 229 s.
2. Broslavskij L.I. Ehkologiya i okhrana okruzhayushhej sredy: zakony i realii SSHA i Rossii = Ecology and Environment Protection: Laws and Practices USA and Russia: Monografiya. M.: INFRA-M, 2013. – 317 s.
3. Buchnev O.A., Zhuravlev E.A., Zlochever A.Kh., Shamis L.V.. Ehkonomicheskie voprosy likvidatsii osnovnykh proizvodstvennykh fondov i provedeniya likvidatsionnykh rabot na razlichnykh stadiyakh razrabotki neftegazovykh mestorozhdenij / Obz. Inf. M.: ООО «ИРТС Газпром», 2007.
4. Vetoshkina L.P. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva v sfere okhrany okruzhayushhej sredy vo ispolnenie poruchenij Gosudarstvennogo soveta // URL: <http://www.baikalforum.ru/pub/img/qa/741/VetoshkinaL.P.doc> (data obrashheniya: 10.07.14).
5. Elyubaev Zh.S. Problemy pravovogo regulirovaniya ehkologicheskikh otnoshenij v Kazakhstane: Zakonodatel'stvo i praktika // Pravo i ehkologiya: materialy VIII Mezhdunarodnoj shkoly-praktikuma molodykh uchenykh-yuristov (Moskva, 23-24 maya 2013 g.) / Otv. Red. YU.A. Tikhomirov, S.A. Bogolyubov. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federatsii: INFRA-M, 2014. S. 58-64.
6. Klyukin B.D. Gornye otnosheniya v stranakh Zapadnoj Evropy i Ameriki. M.: Gorodets-izdat, 2000. – 443 s.
7. Krasnova I.O. Ehkologicheskoe pravo i upravlenie v SSHA. M.: Bajkal'skaya Akademiya, 1992. – 240 s.
8. Otchet Otdela po analizu i otsenke ehkologicheskoy rezul'tativnosti Direktorata po okhrane okruzhayushhej sredy OEHSR «Otvetstvennost' za ushherb okruzhayushhej srede v stranakh Vostochnoj Evropy, Kavkaza i Tsentral'noj Azii (VEKTSА): Primenenie luchshego mezhdunarodnogo opyta» // URL: <http://www.oecd.org/env/outreach/50247963.pdf> (data obrashheniya: 10.07.14).