

# Правовое обеспечение охраны недр и окружающей природной среды при предоставлении недр в пользование\*

**В. Комиссаренко**, юрист-консульт консалтинговой группы «Корпус Юрис»

Однако практическое применение рассмотренной императивной нормы Закона «Об экологической экспертизе» вызывает ряд проблем. Так, нормативные правовые акты, регулирующие лицензирование отдельных, экологически опасных видов деятельности, не только не включают правила о представлении соискателем лицензии в лицензирующий орган положительного заключения ГЭЭ, но и фактически препятствуют проведению ГЭЭ, устанавливая закрытый перечень представляемых документов. На примере процедуры предоставления в пользование недр мы увидели, что нельзя однозначно определить место ГЭЭ при выдаче лицензий на использование природных ресурсов. Проведение ГЭЭ именно материалов обоснования лицензии оправданно, если порядок предоставления природного объекта бесконкурсный. Однако если лицензия выдается по результатам конкурса или аукциона, то проведение экологической экспертизы в отношении материалов, представляемых участниками конкурса, не представляется необходимой. Целесообразнее проводить ГЭЭ в отношении условий конкурса или условий самой лицензии, а на конкурсную комиссию возложить функцию по сравнению материалов, представленных участниками конкурса, с условиями конкурса (лицензии), имеющими положительное заключение ГЭЭ. При этом не может быть объявлен победителем конкурса участник, который представил материалы, не соответствующие таким условиям.

4. Экологическая экспертиза рассмотренных выше объектов ГЭЭ носит сравнительно общий характер, нацелена на выявление основных видов потенциально вредного воздействия и про-

верку избранных инвестором методов его ликвидации и минимизации. Главным предметом ГЭЭ намечаемой деятельности по поиску, разведке и добыче нефти и газа должна являться проектная документация на строительство объектов обустройства и эксплуатации месторождения. Именно в данном случае экспертиза позволит детально рассмотреть и оценить технологию будущего производства, запланированные конкретные мероприятия по рациональному использованию и охране окружающей среды.

В соответствии со ст. 11 и 12 Закона «Об экологической экспертизе» обязательной ГЭЭ подлежат технико-экономические обоснования и проекты строительства объектов хозяйственной деятельности независимо от их сметной стоимости, ведомственной принадлежности и форм собственности.

Установленный порядок составления и утверждения инвестиционной документации выделяет три этапа: принятие декларации о намерениях (обоснование места размещения), составление обоснований инвестиций, утверждение технико-экономического обоснования (проекта). Собственно проектным является только третий этап. Ранее действовавшее законодательство предусматривало проведение ГЭЭ в отношении предплановой и предпроектной документации (ст. 37 Закона РСФСР «Об охране окружающей природной среды»). В настоящее время такого требования нет, поэтому экологической экспертизе подлежит только проектная документация. Как мы отмечали выше, разведка и разработка месторождений нефти и га-

\* Окончание. Начало см.: Нефть, Газ и Право. 2003. № 3

за — многостадийный процесс. Так, при реализации СРП по проекту «Сахалин-1» вначале было составлено общее ТЭО обустройства лицензионного участка, затем на его основе путем детализации составлялись рабочие проекты строительства отдельных поисково-разведочных и эксплуатационных скважин<sup>9</sup>. Таким образом, при пользовании недрами в целях поиска, разведки, добычи нефти и газа ГЭЭ необходимо проводить в отношении общего проекта обустройства месторождения (или пионерной эксплуатации месторождения). Статьи 11 и 12 Закона «Об экологической экспертизе» требуют проведения ГЭЭ также в случае внесения изменений в ранее одобренную документацию; следовательно, ГЭЭ должна осуществляться и в отношении разработанных в процессе эксплуатации месторождения уточненных технико-экономических проектов и рабочих проектов строительства отдельных объектов (скважин, платформ и т.п.), поскольку они уточняют и детализируют положения ТЭО. Декларация о намерениях, обоснование инвестиций, технологические схемы и проекты, составляемые в соответствии с нормативными документами Минэнерго России и Госгортехнадзора России, отдельной ГЭЭ не подлежат. Не являются специальными объектами ГЭЭ и проекты нормативов предельно допустимых выбросов и сбросов<sup>10</sup>.

Законодательство о недрах не устанавливает место ГЭЭ в процессе лицензирования пользования недрами и в инвестиционной процедуре составления и утверждения проектной документации. Безусловно, экологическая экспертиза проекта должна проводиться после выдачи лицензии, заключения лицензионного договора, разработки ТЭО (ТЭП).

Состав документации представляемых на ГЭЭ проектов обустройства месторождения нефти и газа определен пунктом 1 ст. 14 Закона «Об экологической экспертизе». В число представляемых материалов должны входить:

- 1) подлежащее ГЭЭ технико-экономическое обоснование (проект) в объеме, который определен в установленном порядке и содержит материалы ОВОС данной деятельности;
- 2) положительные заключения и/или согласования государственных органов и органов местного самоуправления, получаемые в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

3) материалы обсуждений объекта ГЭЭ с гражданами и общественными организациями, организованных органами местного самоуправления;

4) заключения общественной экологической экспертизы в случае ее проведения.

Представление ТЭО в объеме, определенном в установленном порядке, означает состав проектной документации согласно п. 4 СНиП 11-01-95: 8-й раздел ТЭО называется «Охрана окружающей среды» и должен быть выполнен в соответствии с нормативными актами, регулирующими природоохранную деятельность, т.е. по существу этот раздел и является экологической частью обоснования намечаемой хозяйственной деятельности. В этом смысле полезным представляется уточнение, внесенное пунктом 4 Положения о ГЭЭ и устанавливающее, что обязательным условием принятия материалов на ГЭЭ является наличие в них (в составе разделов объекта экспертизы или в виде приложений) данных по ОВОС намечаемой деятельности и экологическому обоснованию допустимости ее реализации.

Экологическое обоснование и ОВОС представляют собой два отдельных комплекта материалов. Теоретически предполагается, что первое направлено на обоснование природоохранных мероприятий при существующих технологиях, а методология и содержание ОВОС значительно шире. На практике проведение ОВОС должно начинаться задолго до разработки проектной документации, а экологическое обоснование осуществляется после ОВОС и опирается на его данные. Порядок составления экологического обоснования и ОВОС регламентируется разными нормативными правовыми актами: соответственно Инструкцией по экологическому обоснованию хозяйственной и иной деятельности (утв. приказом Минприроды России от 29 декабря 1995 г. № 539) и Положением об оценке воздействия намечаемой хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в Российской Федерации (утв. приказом Госкомэкологии России от 16 мая 2000 г. № 372).

Закон «Об экологической экспертизе» предписывает представлять на ГЭЭ положительные заключения и/или согласования государственных и муниципальных органов. В практике экологической экспертизы объектов нефтегазодобывающего производства число их очень велико —

<sup>9</sup> Заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы «Группового рабочего проекта на строительство наклонно направленных скважин с платформы Мопикпак на Пильтун-Астохском лицензионном участке // Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. 2002. № 1. С. 13–16.

<sup>10</sup> См.: Голубеева С.Г. Государственная экологическая экспертиза: итоги и перспективы // Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. 2001. № 2. С. 20.

11 См.: Приказ Госкомэкологии России от 20 мая 1998 г. «Об утверждении заключения экспертной комиссии государственной экологической экспертизы по материалам технико-экономического обоснования (проект) обустройства Пилтун-Астохского лицензионного участка — Проект «Сахалин-2» // Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. 1999. № 3; Заключение экспертной комиссии государственной экологической экспертизы Группового рабочего проекта на строительство наклонно-направленных скважин с платформы Моликпак на Пилтун-Астохском лицензионном участке // Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. 2002. № 1. С. 11–13; Храмова Ю.Р. Правовые проблемы осуществления экологической экспертизы в России: Дис. ... канд. юр. наук. М., 2000. С. 87.

12 Лицензии на водопользование, разрешения на выбросы в атмосферный воздух и на создание объектов размещения отходов.

более десятка<sup>11</sup>. Конкретного перечня заключений и согласований нормативные правовые акты в области экологической экспертизы не содержат, но они устанавливают, что такие документы должны выдаваться в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Анализ действующего законодательства и практики ГЭЭ позволяет выявить следующие согласования и заключения.

1. Согласования органов управления земельными ресурсами. Роль согласования играет акт о выборе земельного участка для строительства, изданный органом местного самоуправления, и утверждающее его решение о предварительном согласовании места размещения объекта (ст. 31 Земельного кодекса РФ). Кроме того, сюда входят положительное заключение государственной экспертизы землеустроительной документации (ст. 6 Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»); Положение о государственной экспертизе землеустроительной документации, утв. постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 г. № 214) и согласование землеустроительной документации органами Росземкадастра (ст. 23 Закона «О землеустройстве»); Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утв. постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 г. № 514).

2. Согласование территориального органа Госгортехнадзора на основании подпункта 33 п. 5 Положения о Федеральном горном и промышленном надзоре России (утв. постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2001 г. № 841) и в соответствии с Положением о порядке согласования органами Госгортехнадзора России проектной документации на пользование участками недр (постановление Госгортехнадзора РФ от 2 августа 2002 г. № 49).

3. Согласование территориальных служб геологического и экологического контроля МПР, в которое могут входить заключение по воздействию на атмосферный воздух, по проекту предельно допустимых сбросов сточных вод, предварительное согласование условий специального водопользования, заключение по воздействию на состояние животного мира и лесов. Правомерность требований по предоставлению согласований территориальных органов и служб МПР в практике ГЭЭ вызывает сомнения: сама государственная экологическая экс-

пертиза и является самым главным и решающим согласованием, т.е. решением о допустимости хозяйственной деятельности. Закон «Об охране окружающей среды» не предусматривает каких-либо заключений, кроме заключения ГЭЭ. В соответствии с природоресурсным законодательством деятельность органов МПР по определению условий природопользования состоит в выдаче разрешений, лицензий, заключении договоров.

Следовательно, вместе с проектом обустройства месторождения углеводородов на ГЭЭ должны представляться не «заключения и согласования» органов МПР, а материалы обоснования лицензии и разрешений на специальное природопользование<sup>12</sup>; при этом на основании положительного заключения ГЭЭ недропользователь не только сможет утвердить проект, но и получить такие лицензии и разрешения. Единственным согласованием по вопросам природопользования, которого вправе требовать экспертные комиссии, может являться представление службы лесного хозяйства территориального органа МПР о переводе лесных земель в нелесные для использования их в целях добычи полезных ископаемых (ст. 63 Лесного кодекса РФ). С другой стороны, имеет смысл требовать представления на ГЭЭ согласования природоохранного органа исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации, если этот орган не совмещен с территориальным органом МПР.

4. Санитарно-эпидемиологическое заключение территориального центра Санэпидслужбы Минздрава России (ст. 12, 18, 22 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

5. Согласования (заключения) Государственной инспекции пожарного надзора (ст. 21 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»).

6. Согласование Государственной инспекции по контролю за охраной и использованием памятников истории и культуры Минкультуры России. В соответствии с Федеральным законом от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» требуется заключение историко-культурной экспертизы об отсутствии на данной территории объектов культурного наследия (ст. 36) ли-

бо согласование уполномоченных органов Российской Федерации (Минкультуры России), субъектов Федерации и местного самоуправления о возможности и условиях проведения работ при наличии таких объектов (обычно это археологические объекты)<sup>13</sup>.

7. Копия положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, осуществляемой органами Госгортехнадзора России на основании ст. 8 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», декларация промышленной безопасности (ст. 14 Закона «О промышленной безопасности»).

8. Копия заключения государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, которая проводится органами МЧС России на основании ст. 26 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

9. Протокол заседания ЦКР Минэнерго России по технологической схеме разработки месторождения. Минэнерго России согласовывает проектную техническую и технологическую документацию на разработку месторождений углеводородного сырья и проводит экспертизу проектно-сметной документации на строительство организаций топливно-энергетического комплекса в силу подпунктами 54 и 57 п. 5 Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации.

10. Обоснование лицензии на специальное водопользование.

11. Если ГЭЭ проводится в отношении проекта разработки месторождения дна территориального моря или континентального шельфа, представляется также заключение территориального органа морского транспорта (службы) и заключение экспертного подразделения Госкомрыболовства. Кроме того, статья 8 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» устанавливает, что выдачу лицензии на поиск, разведку и разработку минеральных ресурсов, а также разрешение на производство буровых работ МПР согласовывает с Минобороны России, Госкомрыболовством России, Минпромнауки России, уведомляя при этом ФСБ России, ГТК России,

Росгидромет. Представляется, что данные согласования также должны представляться на ГЭЭ с тем отличием, что обязанность по обеспечению их получения следует возложить не на недропользователя, а на орган МПР, организующий ГЭЭ.

Таким образом, рассматриваемое требование Закона «Об экологической экспертизе» предполагает необходимость получения инвестором массы документов в различных инстанциях. При таком количестве заключений и согласований заказчик ГЭЭ может что-либо упустить не по своей вине, а с другой стороны, отсутствие их конкретного перечня может привести к произвольному расширительному толкованию рассматриваемой нормы органами МПР. Поэтому представляется необходимым нормативно закрепить типовой перечень заключений и согласований в зависимости от отраслевой принадлежности объекта ГЭЭ либо возложить на органы МПР обязанность составлять и предоставлять заказчику ГЭЭ такой перечень<sup>14</sup>.

Наконец, последний блок в составе документации, представляемой заказчиком ГЭЭ, образуют материалы обсуждений объекта ГЭЭ с общественностью и, в случае проведения, заключение общественной экологической экспертизы (ОЭЭ). Участие общественности в принятии решения о допустимости деятельности по освоению месторождений нефти и газа имеет свою специфику. Нефтегазодобывающие предприятия, как правило, являются либо градообразующими (Сургут, Надым, Когалым, Нефтеюганск и др.) либо размещаются в удаленных малонаселенных районах. В современных экономических условиях для населения, проживающего на данных территориях, они обычно единственный источник стабильного заработка, а для муниципальных образований и самого субъекта Федерации — главный источник поступлений в бюджет. Зависимость как населения, так и органов государственной власти от деятельности этих предприятий очень велика, поэтому общественность зачастую не проявляет большой заинтересованности в обсуждении экологических аспектов проектов добычи нефти и газа. Обычно общественные обсуждения проходят успешно для инвестора.

Результатом проведения государственной экологической экспертизы является заключение ГЭЭ. В соответствии со ст. 18 Закона «Об экологической экспертизе» и п. 19 Положения о

<sup>13</sup> См.: Печеркин М.Ф., Беспалова Т.М. Особые условия разработки Тальникового месторождения // Нефтяное хозяйство. 2002. № 10. С. 78.

<sup>14</sup> В качестве примера можно привести проект перечня материалов, представляемых на ГЭЭ в составе лесостроительных проектов и проектной документации на арендуемые участки лесного фонда // Экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду. 2002. № 2. С. 72.

ГЭЭ заключение ГЭЭ это документ, подготовленный экспертной комиссией, содержащий обоснованные выводы о допустимости воздействия на окружающую среду деятельности, которая подлежит ГЭЭ, и о возможности реализации объекта ГЭЭ, одобренный  $2/3$  списочного состава экспертной комиссии и соответствующий заданию на проведение экспертизы. Юридический статус заключение экспертной комиссии приобретает после его утверждения органом МПР, организовавшим данную ГЭЭ.

Положительное заключение ГЭЭ должно содержать выводы о соответствии намечаемой деятельности экологическим требованиям, установленным законодательством Российской Федерации, о допустимости намечаемого воздействия на окружающую среду и о возможности реализации объекта экспертизы. Оно имеет юридическую силу в течение срока, определенного утвердившим его органом МПР. Практика ГЭЭ показывает, что для положительного заключения ГЭЭ по проектам обустройства месторождений такой срок составляет 5 лет, а по рабочим проектам строительства отдельных скважин — 2—3 года.

ГЭЭ проектных документов по освоению месторождений нефти и газа является важнейшим средством охраны окружающей среды, позволяющим оценить технологию производства и запланированные природоохранные мероприятия, сделать вывод о допустимости хозяйственной деятельности.

5. В соответствии со ст. 11 Закона «Об экологической экспертизе» обязательной ГЭЭ подлежит документация, обосновывающая соглашения о разделе продукции (СРП). Под обосновывающей документацией в данной статье понимается технико-экономическое обоснование СРП, разрабатываемое согласно Дополнениям к Регламенту составления проектных технологических документов на разработку нефтяных и газонефтяных месторождений (РД 153-39-007-96). ТЭО СРП является основой для переговоров между государством и инвестором об условиях раздела продукции, оно рассматривается и утверждается Центральной комиссией по разработке нефтяных и нефтегазовых месторождений Минэнерго России. Предполагается, что ГЭЭ в данном случае носит предварительный характер, позволяет оценить возможности инвестора и установить экологические условия соглашения.

6. Согласно ст. 11 Закона «Об экологической экспертизе», ГЭЭ на федеральном уровне подлежат проекты технической документации на новую технику, технологию, материалы, вещества, сертифицируемые товары и услуги, которые входят в перечень, утверждаемый государственным органом, уполномоченным в области экологической экспертизы. В нефтегазодобывающей отрасли применяются различные вещества, препараты для очистки оборудования, почв, водной среды от загрязнения нефтепродуктами. В отношении технической документации на такие препараты проводится ГЭЭ<sup>15</sup>.

7. В соответствии со ст. 12 Закона «Об экологической экспертизе» ГЭЭ на уровне субъектов Федерации подлежат проекты рекультивации земель, нарушенных при геолого-разведочных и добычных работах. Фактически это требование должно применяться к проектам ликвидации или консервации горных выработок (Инструкция о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недр, утв. постановлением Госгортехнадзора России от 2 июня 1999 г. № 33).

8. Статьи 11 и 12 Закона «Об экологической экспертизе» называют еще один объект обязательной ГЭЭ: проекты правовых актов Российской Федерации и ее субъектов нормативного и ненормативного характера, реализация которых может привести к негативным воздействиям на окружающую среду, нормативно-технических документов, утверждаемых органами государственной власти РФ и ее субъектов, регламентирующих хозяйственную деятельность, которая может оказывать воздействие на окружающую природную среду. Не должны являться исключениями правовые акты и нормативные документы, регулирующие недропользование.

В литературе неоднократно отмечалось<sup>16</sup>, что ГЭЭ законодательных и подзаконных правовых актов практически не осуществляется вследствие отсутствия механизма учета заключения ГЭЭ при их принятии. Положений о проведении ГЭЭ нет ни в Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, ни в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации. Таким образом, не проходят ГЭЭ проекты федеральных законов об участках

<sup>15</sup> См., например, заключение экспертной комиссии ГЭЭ материалов экологического обоснования возможности использования препарата «Сойлекс» для очистки почвы и воды от углеводородного загрязнения (утв. приказом Госкомэкологии России от 4 июля 2000 г. № 474), заключение экспертной комиссии ГЭЭ материалов экологического обоснования применения препарата УСВР для очистки окружающей среды от углеводородного загрязнения (утв. приказом Госкомэкологии России от 7 июля 2000 г. № 485), заключение экспертной комиссии ГЭЭ материалов экологического обоснования технических условий на препарат бактериальный «Олеоворин» (утв. приказом Госкомэкологии России от 2 апреля 1997 г. № 139).

<sup>16</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «Об экологической экспертизе». М., 1999. С. 44.

недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции. Не ставился вопрос о ГЭЭ и при обсуждении проекта федерального закона «О регулировании использования нефтяного (попутного) газа»<sup>17</sup>.

С другой стороны, российской судебной практике известен прецедент обжалования нормативного правового акта Правительства РФ, который был принят без проведения ГЭЭ. Решением Верховного Суда РФ от 28 сентября 1999 г. признано недействительным распоряжение Правительства РФ № 1131-р от 15 июля 1999 г. «Об утверждении Временного порядка производства буровых работ по разведке морских нефтяных, газовых и газоконденсатных месторождений в пределах территориального моря и исключительной экономической зоны РФ в районах Дальнего Востока».

Этот Временный порядок разрешал отведение в море сточных вод, содержащих технологические продукты эксплуатации буровых установок, сброс в море выбуренного грунта в смеси с морской водой, имеющего в себе нефть, чем нарушал требования ст. 144 ВК РФ. Его реализация создавала угрозу негативного воздействия на окружающую среду. Между тем в судебном заседании было установлено, что требуемая по ст. 11 Закона «Об экологической экспертизе» ГЭЭ не проводилась. При таких обстоятельствах распоряжение Правительства РФ об утверждении Временного порядка было принято с нарушением требования закона и, следовательно, не могло быть признано правомерным. «Именно государственная экологическая экспертиза, а не представитель Правительства РФ должна ответить на вопрос об отсутствии отрицательного воздействия на окружающую среду в случае реализации распоряжения», — указал в своем решении Верховный Суд РФ.

В отношении нормативно-технических документов ГЭЭ хотя редко, но все же проводится, а в случае несоответствия документа экологическим требованиям завершается отрицательным заключением. В качестве примера можно привести отрицательное заключение по материалам руководящего документа «Правила охраны вод при бурении скважин на морских нефтегазовых месторождениях» (утв. приказом Госкомэкологии России от 21 марта 1997 г. № 123). Комиссия отметила, что предложенные Правила имели расхождения с действующими стандартами и не учитывали положения

федеральных законов, не раскрывали задач, вытекающих из названия документа.

В заключение можно сделать следующие выводы.

В государственной системе лицензирования пользования недрами и в порядке составления и утверждения проектной документации на обустройство месторождений нефти и газа заложен большой потенциал обеспечения охраны недр и окружающей среды в целом. Отметим такие правовые механизмы, как разработка и согласование программ лицензирования пользования недрами, проведение конкурсной процедуры определения недропользователя и закрепление условий конкурса в лицензионном соглашении, требования к наличию и содержанию природоохранного раздела в проектной документации. Главными же способами обеспечения экологической безопасности до начала нефтегазодобывающего производства выступают специальные экологические процедуры — ОВОС и экологическая экспертиза. Закон предписывает проведение государственной экологической экспертизы проектов программ лицензирования пользования недр, материалов создания горно-добывающих организаций, обоснования лицензий на осуществление отдельных видов деятельности и на пользование недрами, технико-экономических проектов обустройства месторождений, обоснований СРП, проектов ликвидации (консервации) горных выработок. В процессе экологической экспертизы проверяется наличие у недропользователя необходимых для природоохранных целей согласований и заключений уполномоченных органов.

Правовое регулирование названных положений нуждается в совершенствовании. Четко, в едином правовом акте не установлена процедура лицензирования пользования недрами. Следует признать недопустимым использование аукционов при выборе недропользователя для разработки месторождений нефти и газа. Законодательство о предоставлении недр в пользование не увязано ни с нормативной регламентацией инвестиционного процесса, ни с законодательством об экологической экспертизе. Предусмотренная Законом государственная экологическая экспертиза в отношении многих объектов нефтегазового производства не имеет механизмов практической реализации, а в некоторых случаях представляется нецелесообразной.

<sup>17</sup> См.: Кайбышева Л.С. О проблемах законодательного регулирования использования нефтяного (попутного) газа // Топливо-энергетический комплекс. 2001. № 1. С. 25.

Экологическая экспертиза должна осуществляться в начале процедуры предоставления недр в пользование, для того чтобы выработать условия и критерии экологически безопасной эксплуатации месторождения, отсеять возможность хозяйственного освоения участков недр, находящихся под особо охраняемыми природными объектами, и по завершении процесса подготовки к производству разведочных и добывающих работ. При таком подходе можно будет отказаться от экологической экспертизы проектов программ лицензирования, материалов создания горно-добывающих организаций, обоснований лицензий и СРП.

Вышесказанное подтверждает необходимость скорейшего принятия законодательного акта о лицензировании пользования недрами, который бы детально регламентировал систему лицензирования пользования недрами, в частности для поиска, разведки, добычи нефти и газа, и в то же время учитывал механизмы охраны окружающей среды при планировании хозяйственной деятельности. Принятие такого акта поможет связать горно-правовые механизмы лицензирования и эколого-правовые процедуры ОВОС, экологической экспертизы, выдачи разрешительной документации.