

СЕКЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА

Слепцов А.В.

Недра как объект правовой охраны в Республике Беларусь и Российской Федерации

Ключевые слова: *недра, природные ресурсы*

Статья посвящена изучению особенностей правовой охраны недр в Республике Беларусь и Российской Федерации. Данная тема является весьма актуальной, поскольку недра относятся к исчерпаемым и невозобновляемым природным ресурсам, что в свою очередь говорит о важности обеспечения рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей природной среды.

Правовое регулирование охраны и использования недр в Республике Беларусь осуществляется на основании Кодекса Республики Беларусь о недрах¹, который был принят 14 июля 2008 г. № 406-3 (далее – Кодекс о недрах). Так, в соответствии со ст. 1 Кодекса о недрах Республики Беларусь, недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков. Однако следует отметить, что законодательство Российской Федерации о недрах, которое представлено Законом Российской Федерации «О недрах»² от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 (далее – Закон РФ о недрах), выделяет более широкое понятие «недра», в котором предусматривается также возможность доступа к полезным ископаемым с целью их геологического изучения и освоения.

Интересным представляется тот факт, что в литературе до сих пор ведется дискуссия по поводу того, где начинаются недра и где заканчиваются земельные территории. Зачастую недра сравнивают с полезными ископаемыми, хотя известно, что полезные ископаемые могут быть и на поверхности земли (например, гравий, уголь, торф, гипс, песок). Следовательно, недра и полезные ископаемые – это разные понятия, из которых недра являются более широким понятием, потому как полезные ископаемые являются составной частью ресурсов недр. Таким образом, можно сказать, что охрана недр ограничивается пределом глубины, которую человек может достичь благодаря своим техническим и научным возможностям. При этом, верхняя и нижняя границы недр как на законодательном уровне Республики Беларусь, так и в Российской Федерации не установлены.

В данном случае недра рассматриваются исключительно как подземное пространство, являющееся неотъемлемой частью земной поверхности. Разграничение недр и земельных участков (водных объектов) проводится с учетом целей использования этих объектов.

Кроме того, правовое регулирование использования и охраны недр осуществляется с учетом двух основных функций: экологической и экономической. Экологическая функция недр заключается в том, что они являются фундаментом земной поверхности. Экономическое значение недр проявляется в том, что они служат источником минерально-сырьевых и иных ресурсов, используемых в экономической деятельности.

Законодательством Республики Беларусь о недрах установлен исчерпывающий перечень ресурсов недр, в котором выделяются полезные ископаемые и участки недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых. В то время как Закон РФ о недрах не содержит такой классификации. Однако российское законодательство проводит разделение участков недр в пределах государства, основываясь на территориальном признаке. Так, в соответствии со ст. 2 Закона РФ о недрах все используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа включаются в государственный фонд недр, который имеет свою структуру. Его составляющими являются участки недр федерального значения, участки недр местного значения и федеральный фонд резервных участков недр. Рассмотрим их подробнее.

Согласно ст. 2.1 Закона РФ о недрах к участкам недр федерального значения относятся участки недр:

1) содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, тантала, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;

2) расположенные на территории субъекта Российской Федерации или территориях субъектов Российской Федерации и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года: извлекаемые запасы нефти от 70 миллионов тонн; запасы газа от 50 миллиардов кубических метров; запасы коренного золота от 50 тонн; запасы меди от 500 тысяч тонн;

3) внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа Российской Федерации;

4) при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.

Статьей 2.3 Закона РФ о недрах, определены участки недр местного значения:

1) участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;

2) участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добычей полезных ископаемых;

3) участки недр, содержащие подземные воды, которые используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 500 кубических метров в сутки.

Фонд резервных участков недр был создан в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из непредоставленных в пользование участков недр. Участки недр, включенные в федеральный фонд резервных участков недр, не предоставляются в пользование до принятия решения об исключении их из федерального фонда резервных участков недр.

Вернемся к изучению полезных ископаемых. Так, в соответствии со ст. 1 Кодекса о недрах полезными ископаемыми признаются твердые, жидкие и газообразные природные образования земной коры, используемые или пригодные для использования во всех сферах человеческой деятельности, которые представлены в форме месторождений или проявлений полезных ископаемых. Полезные ископаемые классифицируются на общераспространенные и необщераспространенные. Общераспространенные полезные ископаемые – полезные ископаемые, запасы которых свидетельствуют об относительной достаточности их для удовлетворения потребностей народного хозяйства на перспективу и которые в случае их истощения могут быть заменены однотипными. Необщераспространенные полезные ископаемые характеризуются более высокой экономической ценностью, как правило, недостаточными запасами, трудностями в разработке³.

Участки недр, используемые для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (также относимые к ресурсам недр), представляют собой естественные и техногенные пустоты, которые пригодны для различных видов деятельности. Кроме того, в недрах имеются ресурсы, не учитывающиеся как составная часть недр, но в отношении разработки которых также применяется законодательство о недрах (месторождения торфа, сапропелей, запасы подземных вод) и которые имеют двойственный правовой режим.

Также актуальным является вопрос о праве собственности на недра. Согласно ст. 13 Конституции Республики Беларусь от 15 марта 1994 г. недра находятся в исключительной государственной собственности. Недра и право пользования ими не могут быть предметом купли-продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждения в иной форме. В то время как согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. При этом владение, пользование и распоряжение природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36 Конституции РФ).

Правовая охрана недр включает систему мер, направленных на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей среды. Охрана недр, прежде всего, представляет собой контроль за надлежащим использованием недропользователями ресурсов недр, которое состоит из технических методов и способов использования недр, правил касающихся технической правильности и целесообразности ведения горных работ для полного использования месторождений ископаемых. Рациональное использование недр – это определяющее систему технических, экономических и организационно-правовых мероприятий, обеспечивающих, наиболее полное и эффективное, комплексное использование недр, а также охрану иных компонентов природной среды при пользовании недрами.

Законодательство о недрах закрепляет основные требования по рациональному использованию и охране недр (ст. 32 Кодекса Республики Беларусь о недрах и ст. 23 Закона РФ о недрах). К таким требованиям относятся:

- соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
- полное и комплексное геологическое изучение недр;
- регистрация и учет работ, связанных с пользованием недрами;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;
- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях.

К недропользователям предъявляются специальные требования по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр. Выполнение таких тре-

бований обеспечивается как самими пользователями, так и профессиональными горноспасательными службами и службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов.

Самостоятельным направлением охраны недр является образование особо охраняемых природных территорий и объектов, имеющих научную, историческую, культурно-эстетическую, санитарно-оздоровительную или иную ценность. При обнаружении в недрах уникальных природных и культурно-исторических объектов пользователи недр должны приостанавливать работы, которые могут нарушить целостность указанных объектов, и сообщать об этих находках в соответствующие органы государственного управления и научные учреждения.

Важнейшими направлениями деятельности по охране недр являются государственный учет, государственная экспертиза и государственная регистрация, которые осуществляются специально уполномоченными органами управления фондом недр⁴.

Таким образом, эффективность правовой охраны недр как в Республике Беларусь так и в Российской Федерации, заключается на наш взгляд, прежде всего, в организационно-правильном распределении полномочий в данной сфере между органами государственной власти на основе структурного и системного анализа объекта правового регулирования, а также необходимости наличия действенного механизма проведения согласительных процедур для устранения и преодоления различных правовых коллизий.

Литература

1. Балащенко С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Балащенко [и др.]. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2013. – 501 с.
2. Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения / И.Б. Калинин. – Томск: Томский государственный университет, 2000. – 161 с.

Примечание

1. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс]: 14 июля 2008 г., № 406–З; принят Палатой представителей 10 июня 2008 г.: одобр. Советом Респ. 20 июня 2008 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.05.2013 г. // Консультант Плюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.
2. О недрах: Закон Российской Федерации, 21.02.1992 г., № 2395-1: в ред. Закона РФ от 03.07.2016 № 279-ФЗ [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/. – Дата доступа: 15.11.2016.
3. Балащенко С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Балащенко [и др.]. – Минск: Изд. Центр БГУ, 2013. – 501 с.
4. Калинин И.Б. Природоресурсное право. Основные положения / И.Б. Калинин. – Томск: Томский государственный университет, 2000. – 161 с.