

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Каширина Анна Николаевна

магистрант

Институт права, БашГУ, г.Уфа

Аннотация. Россия богата запасами разнообразных минерально-сырьевых ресурсов, хозяйственное использование которых является основой экономического благополучия нашей страны. Однако при этом необходимо бережное отношение к содержащимся в недрах полезным ископаемым, поскольку они являются невозобновляемыми ресурсами и потребление их человеком происходит несравнимо быстрее, чем восстановление в природной среде.

Ключевые слова: в работе рассмотрен правовой режим пользования недрами.

Сегодня в силу того, что развитие как национальной, так и мировой экономики характеризуется прогрессирующим увеличением потребления минерально-сырьевых ресурсов, задача обеспечения рационального использования недр становится определяющей в развитии правового регулирования горных отношений. При этом обеспечение рационального использования недр выступает одним из направлений их правовой охраны, поскольку целью установления требований рационального использования недр является в том числе обеспечение минимизации вредного воздействия на них и иные компоненты природной среды при вовлечении недр в сферу активного хозяйственного использования.

Проблема истощаемости минеральных ресурсов недр на современном этапе приобретает для человечества все более реалистичные очертания. В этой связи принцип рационального использования и охраны недр в интересах нынешнего и будущих поколений является одним из основных и наиболее важных принципов современного права.

В соответствии с законодательством о недрах в качестве объектов пользования недрами выступают индивидуализированные используемые участки недр, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, в совокупности составляющие государственный фонд недр. Согласно статье 2 Закона РФ "О недрах"[4] "владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации", т.е. понятие "государственный фонд недр" в данной статье фактически отождествляется с понятием "недра".

Юридическое понятие "недра" определяется в преамбуле Закона РФ "О недрах" как "часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения". С хозяйственной точки зрения для пользователя недр имеют значение не сами недра, а используемые или предназначенные для использования ресурсы недр, к которым относятся содержащиеся в недрах полезные ископаемые, пространства и пустоты недр, используемые в различных целях (подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подземные хранилища газа, метрополитен), энергетические и иные ресурсы (подземные воды, тепловая энергия, используемая в виде термальных вод и т.д.).

Таким образом, непосредственным объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами являются недра (государственный фонд недр, включая как используемые, так неиспользуемые участки), вместе с тем вопрос о том, каким образом рассматривать недра в качестве объекта охраны - как один из компонентов природной среды, как природный объект или как природный ресурс, - является дискуссионным и требует отдельного правового анализа.

Понятия компонентов природной среды, природного объекта и природного ресурса содержатся в статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды"[3]. Согласно ему под компонентами природной среды понимаются "земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле", под природным объектом - "естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства", а под природным ресурсом - "компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность".

Анализируя законодательство о недрах, следует сделать однозначный вывод о том, что недра в Российской Федерации охраняются как один из компонентов природной среды, вне зависимости от того, могут ли они быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления или нет, основываясь на базовом конституционном принципе, содержащемся в статье 9 ("земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории").

Подтверждением данному выводу служат закрепленные в статье 23 Закона РФ "О недрах" требования по соблюдению установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами, за нарушение которых установлена юридическая ответственность.

С другой стороны, анализ статьи 2 данного Закона во взаимосвязи с положениями статьи 9 Конституции РФ оставляет ряд нерешенных теоретических вопросов, вместе с тем несколько выходящих за сферу действия настоящего исследования, в частности, что значит "основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории" и каким образом обеспечиваются "интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации при владении, пользовании и распоряжении недрами".

В соответствии с преамбулой Федерального закона от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", согласно Конституции РФ, "каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации".

Таким образом, следует предположить, что используемая в статье 2 Закона РФ "О недрах" формулировка в понятие "интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации" включает, помимо прочих, и право граждан на благоприятную окружающую среду, которое достигается посредством обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач с учетом значимости ресурсов недр для экономики Российской Федерации с одновременным сохранением благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, в первую очередь ресурсов недр, в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами также является индивидуально-определенный участок недр, имеющий верхнюю и нижнюю границы по глубине, а также площади, соотносимой с площадью поверхности земли (горный отвод) или без ограничения по глубине (геологический отвод).

Согласно статье 7 Закона РФ "О недрах" участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения

положительного заключения на него государственной экспертизы, согласования проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ "О недрах" документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией, и любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

В свою очередь, статус геологического отвода может быть присвоен участкам недр, предоставляемым для геологического изучения без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр, при этом их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Объектом охраны при пользовании недрами также является сама окружающая среда, включающая совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Подтверждением данному выводу служит закрепление в законодательстве о недрах норм, предусматривающих возможность введения ограничений или запретов на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды (ст. 8 Закона РФ "О недрах"), обязанности пользователя недр по приведению горных выработок и буровых скважин при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды (ст. 26), и др.

Помимо этого, объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами являются также отдельные компоненты природной среды, которые могут быть загрязнены или нарушены каким-либо иным образом в результате данного вида хозяйственной деятельности, однако принцип экосистемного регулирования экологических отношений, основанный на "взаимодействии нормативных правовых актов отраслей законодательства об окружающей среде и проявляющийся в том, что каждая из этих отраслей в отдельности (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) и все они вместе должны учитывать взаимосвязь природных объектов и влияние каждого из них на состояние других"[1, с.34] в законодательстве о недрах, за исключением вопросов охраны земель посредством подготовки проекта рекультивации, фактически не учитывается.

В целом по результатам анализа действующего законодательства необходимо выделить следующие особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как специального вида природоохранной деятельности, позволяющие отграничить его от деятельности по охране окружающей среды при пользовании иными природными компонентами.

1. Охрана окружающей среды при пользовании недрами обеспечивается:
 - посредством выполнения требований по рациональному использованию недр.
2. Юридическое оформление права пользования недрами неизбежно влечет необходимость предоставления пользователю недр соответствующего земельного участка, поскольку без одновременного использования земельного участка невозможно использовать и участок недр, вследствие чего "в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный отвод занимает особое место"[2, с.12]. Непосредственная связь недр с земельными участками требует законодательного закрепления мероприятий по охране земель при пользовании недрами непосредственно в законодательстве о недрах.

В частности, действующим законодательством предусматриваются дополнительные эколого-правовые требования при использовании земельного участка для целей пользования недрами. К таким мероприятиям относятся все мероприятия по охране земель, направленные на сохранение почв и их плодородия, защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения и от других негативных (вредных) воздействий.

Список литературы:

1. Краснов Н.И. Некоторые вопросы развития современной науки земельного права // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. -451с.
2. Мухитдинов Н.Б. Правовые проблемы пользования недрами // Избранные труды. Алматы, 2010. Т. 1. -354с.
3. Федеральный закон от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "Об охране окружающей среды"//Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, N 2, ст. 133.
4. Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 03.08.2018) "О недрах"//Собрание законодательства РФ, 06.03.1995, N 10, ст. 823.