

ГУСАКОВ С. С.
ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Студент, научный руководитель Н. В. Съедина, к.п.н., доцент
КузГТУ, г. Кемерово

Согласно преамбуле закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1, под недрами понимается часть земной коры, расположенная ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов, и водотоков, простирающаяся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения [2].

Также отметим, что заявленный нормативно-правовой акт (в последней редакции Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 408-ФЗ с вступившими в силу изменениями) регулирует отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр территории Российской Федерации, ее континентального шельфа, а также в связи с использованием отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, торфа, сапропелей и иных специфических минеральных ресурсов, включая подземные воды, рапу лиманов и озер [2].

Тезисно остановимся на правовой трактовке некоторых терминов, используемых в преамбуле к данному закону:

- *континентальный шельф* – выровненная часть подводной окраины материков, прилегающая к берегам суши и характеризующаяся общим с ней геологическим строением;
- *торф* – горючее полезное ископаемое; образовано скоплением остатков растений, подвергшихся неполному разложению в условиях болот;
- *сапропели (сапропелиты)* – группа ископаемых углей, продукт преобразования остатков низших растений и простейших микроорганизмов, накопившихся в условиях озерных или лагунных фаций;
- *рапа* – насыщенный соляной раствор в водоемах, пустотах и порах донных отложений соленых озер, используется для промышленных и лечебных целей;
- *лиман* – залив с извилистыми невысокими берегами, образующийся при затоплении морем долин равнинных рек в результате относительного погружения прибрежных частей суши. Илистые отложения лимана (грязи) часто используются для бальнеологических целей [3].

В соответствии со ст. 2 закона РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1, государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа (таблица 1) [2].

Таблица – 1

Участки государственного фонда недр

Участки недр (редакция закона)	Сущностная характеристика
Участки недр федерального значения в редакции ФЗ от 29 апреля 2008 г. № 58- ФЗ	<p>К участкам недр федерального значения относятся участки недр:</p> <p>1. содержащие месторождения и проявления урана, алмазов, особо чистого кварцевого сырья, редких земель иттриевой группы, никеля, кобальта, tantalа, ниобия, бериллия, лития, металлов платиновой группы;</p>

	<p>2. расположенные на территории субъекта РФ или территориях субъектов РФ и содержащие на основании сведений государственного баланса запасов полезных ископаемых начиная с 1 января 2006 года:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 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; <p>3. внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа РФ;</p> <p>4. при пользовании которыми необходимо использование земельных участков из состава земель обороны, безопасности.</p>
<p>Участки недр местного значения в редакции ФЗ от 30 ноября 2011 г. № 364-ФЗ</p>	<p>К участкам недр местного значения относятся:</p> <p>1. участки недр, содержащие общераспространенные полезные ископаемые;</p> <p>2. участки недр, используемые для строительства и эксплуатации подземных сооружений местного и регионального значения, не связанных с добывчей полезных ископаемых [2].</p>

Анализируемый нами Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 содержит правовые основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивает защиту интересов государства и граждан РФ, а также права пользователей недр. Прокомментируем каждый из обозначенных аспектов.

Право пользования недрами (в объективном смысле) – это система правовых норм, которые регулируют порядок и условия предоставления и использования недр, права и обязанности недропользователей [4]. Для субъектов недропользования это право представляет собой совокупность конкретных прав и обязанностей, приобретаемых ими в связи с предоставлением участка недр в пользование (таблица 2).

Таблица – 2

Виды пользования недрами

Вид (редакция закона)	Сущностная характеристика
<p>Региональное геологическое изучение в редакции ФЗ от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ</p>	<p>Региональные геолого-геофизические работы, геологическая съемка, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр, геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр.</p>
<p>Геологическое изучение в редакции ФЗ от 2 января 2000 г. № 20-ФЗ</p>	<p>Поиск и оценка месторождений полезных ископаемых, а также геологическое изучение и оценка пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добывчей полезных ископаемых.</p>
<p>Разведка и добыча полезных ископаемых</p>	<p>Извлечение из недр минерального сырья неорганического и органического происхождения, а также для использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств и т.д.</p>

Строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добывчей полезных ископаемых	Строительство и эксплуатация туннелей, метрополитенов, трубопроводов, производственных объектов, хранилищ нефти и газа, захоронения отходов производства, сброса сточных вод и т. д.).
Образование особо охраняемых геологических объектов	Образование геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научных и учебных полигонов, геологических заповедников, заказников, памятников природы, пещер и других подземных полостей и т.д.) [2].
Сбор минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов	—

В соответствии с п.1 и п.2 ст. 9 Конституции РФ, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности [1].

Пользователями недр (субъектами права недропользования) могут быть любые субъекты предпринимательской деятельности независимо от форм собственности, в том числе юридические лица и граждане других государств [4]. Так, граждане, выявившие признаки месторождения полезного ископаемого, редкого геологического обнажения, минералогического, палеонтологического образования, представляющего научную или культурную ценность, на ранее неизвестном участке недр, вправе его зарегистрировать и получить поощрительное вознаграждение. Если открытое месторождение имеет промышленную ценность, то лицо имеет право на государственное денежное вознаграждение [2].

Также остановимся на правовой охране недр, согласно ст. 23 Закон РФ «О недрах» от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

1. Соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;
2. Обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;
3. Проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добывчей полезных ископаемых;
4. Проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добывчей полезных ископаемых;
5. Обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;
6. Достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7. Охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;
8. Предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с пользованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;
9. Соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
10. Предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;
11. Предотвращение размещения отходов производства и потребления на водосборных площадях подземных водных объектов и в местах залегания подземных вод, которые используются для целей питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения или промышленного водоснабжения либо резервирование которых осуществлено в качестве источников питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения [2].

Также отметим, что важнейшими направлениями деятельности по охране недр являются государственный учет, государственная экспертиза и государственная регистрация, которые осуществляются специально уполномоченными органами управления фондом недр. *Государственный учет* осуществляется путем ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых, а также государственного баланса запасов полезных ископаемых. *Государственная экспертиза* проводится с целью создания условий для рационального комплексного использования недр, определения платы за пользование, границ участков недр, предоставляемых в пользование, и т. д. В свою очередь, *государственной регистрации* подлежат участки недр, предоставляемые в пользование, работы по геологическому изучению недр, а также лицензии на пользование недрами [2].

От имени государства правомочия собственника реализуют его компетентные органы: общей компетенции (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство РФ) и специальной компетенции (Министерство природных ресурсов и экологии РФ, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования РФ, Федеральное агентство по недропользованию РФ и др.)

Для наглядного изучения рассматриваемой проблемы обратимся к статистическим данным, изложенным в аналитическом докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, посвященном правоприменительной практике в области недропользования. При исследовании практики правоприменения норм законодательства Российской Федерации о недрах и вынесения соответствующих решений судами использованы материалы более семидесяти дел, отвечающих действующим нормам права в рассматриваемой области (таблицы 3, 4) [5].

Таблица – 3

Споры, возникающие в процессе правового регулирования объектов отношений в сфере недропользования (в процентном соотношении)

Характер спора	Значение
Горное имущество	8 %
Земельные отношения	10 %
Переход права пользования недрами	6 %
Ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение законодательства РФ о недрах	6 %

Терминология, а также коллизии норм гражданского законодательства и законодательства о недрах	8 %
Прекращение права пользования недрами, в том числе по причинам, связанным с нарушением условий недропользования	18 %
Предоставление права пользования недрами, в том числе споры, связанные с процедурами проведения конкурсов и аукционов	17 %
Судебные решения, связанные с налоговыми отношениями	9 %
Безлицензионная деятельность	5 %
Решения судов по иным спорам	13 %

Таблица – 4

Споры, по которым были приняты решения судов, по видам полезных ископаемых (в процентном соотношении)

Характер спора	Значение
Добыча углеводородного сырья	31 %
Добыча общераспространенных полезных ископаемых	15 %
Добыча драгоценных металлов и драгоценных камней	14 %
Добыча подземных вод	13 %
Добыча рудных полезных ископаемых	9 %
Добыча угля	8 %
Прочие виды недропользования	6 %
Строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добывчей полезных ископаемых, в том числе захоронение отходов	2 %
Несоблюдение норм, связанных с охраной окружающей среды	2 %

Таким образом, исследуемая выборка судебных дел достаточно представительно охватывает виды отношений в сфере недропользования.

Список, используемых источников и литературы:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (ред. от 21.07.2014 г.) // СЗ РФ. – 04.08.2014. – № 31. – ст. 4398
2. О недрах : Закон от 10 февраля 1992 г. № 2395-1 (ред. от 28.12.2013) // СЗ РФ. – 06.03.1995. – № 10. – ст. 823
3. Большой энциклопедический словарь / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vedu.ru/bigencdic/> (дата обращения: 14.10.2014)
4. Кузнецова, Н. В. Экологическое право (учебное пособие) – М. : Юриспруденция, 2010. –184 с.
5. Правоприменительная (судебная) практика в недропользовании. Аналитический доклад / под. ред. Н.В.Ильина / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/41d44f244011044fed0b.pdf> (дата обращения: 15.10.2014)