

УДК 349.6

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ НЕДР

Ю.С. Мамонтова^а

Аннотация

В статье рассматривается правовое регулирование использования и охраны недр. Анализируются имеющиеся в литературе мнения по этому вопросу, исследуется зарубежная практика.

Ключевые слова: охрана окружающей среды, недра, полезные ископаемые, инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды.

LEGAL REGULATION OF USE AND PROTECTION OF THE SUBSOIL

Y.S. Mamontova^a

Abstract

The article discusses legal regulation of use and protection of a subsoil is considered. Analyzed the published opinions on this issue, we investigate the practice abroad.

Keywords: environmental protection, subsoil, minerals, inspections of natural resources and environmental protection.

Охрана окружающей природной среды – одна из наиболее актуальных проблем современности. Научно-технический прогресс и усиление антропогенного давления на природную среду неизбежно приводят к обострению экологической ситуации: истощаются запасы природных ресурсов, загрязняется природная среда, утрачивается естественная связь между человеком и природой, теряются эстетические ценности, ухудшается физическое и нравственное здоровье людей, обостряется экономическая и политическая борьба за сырьевые рынки, жизненное пространство.

В ст. 41 Конституции Республики Беларусь указывается: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права» [1]. Государство осуществляет контроль рационального использования природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды. Но всё же, следует отметить, что с каждым годом число экологических преступлений и иных правонарушений увеличивается. И они все больше влияют на состояние общественной безопасности. Экологические правонарушения (преступления) причиняют вред не только экономике Республики Беларусь, но и подрывают сами биологические основы существования человека. Всё это диктует необходимость наращивать усилия всех государственных, в том числе и правоохранительных органов, в охране и восстановлении естественной среды обитания человека.

Эти органы снизу доверху замыкаются на исполнительной власти, принимающей окончательные экономические и экологические решения. В силу зависимого положения они часто вынуждены идти на компромиссы, потакать местническим и ведомственным интересам, а принципиальная позиция отдельных контролеров нередко властями просто игнорируется. В самих этих органах в последнее время происходит процесс коммерциализации, сращивания с теневой экономикой, укрытия злоупотреблений должностных лиц.

^а Мамонтова Юлия Сергеевна,
Минский институт управления,
магистр юридических наук,
ассистент кафедры экономического права,
Minsk Institute of Management,
Master of Laws, assistant in the Department
of Economic Law,
silence_yulia@mail.ru

Например, в большинстве случаев нарушение эксплуатации внутрихозяйственных карьеров осуществляется с нарушением требований подп. 1.1 ст. 17 Кодекса о недрах Республики Беларусь, в части несоответствия глубины их разработки, так как добыча общераспространенных полезных ископаемых должна осуществляться на глубину не более 2 метров [2]. Порой глубина карьера достигает 26 метров, и он может становиться еще отходной базой, куда населением вывозятся строительные и бытовые отходы. Идет не только нарушение требований по использованию недр, но и нарушение законодательства Республики Беларусь об обращении с отходами. Для создания внутрихозяйственного карьера обязательно должно быть решение местного исполнительного и распорядительного органа. Обязательное требование – это оставление плодородного слоя, который складывается рядом на прилегающей территории. Для того чтобы в последующем, когда карьер будет устранен, данное место можно было использовать для посадки леса, использования территории для сельского хозяйства и т.д. Создание такого рода карьеров осуществляется только для нужд хозяйств, но никак не для продажи песка. Приблизительно в Минской области насчитывается около трехсот таких карьеров, часть из них надо привести в соответствующее положение, часть – приведена, и часть не рекультивированы в срок из-за отсутствия финансирования, техники и т.д. Существуют только два способа устранения нарушений, связанных с внутрихозяйственными карьерами – это рекультивация и выколаживание склонов до 2 метров. За нарушение требований по использованию недрами установлена административная ответственность по ст. 15.18 КоАП и, допустим, за несанкционированный карьер налагается штраф, который зависит от площади и глубины карьера.

Отметим, что недра – это охраняемый законом природный объект, составная часть окружающей среды. Органическая связь недр с землей состоит в том, что они являются естественным продолжением земельной территории. Эксплуатация недр связана с возможностью нанесения ущерба другим природным богатствам, окружающей природной среде в целом, здоровью человека. Основным НПА, регулирующим правоотношения в области использования и охраны недр, является Кодекс Республики Беларусь о недрах.

Под недрами понимают часть земной коры, расположенную ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, которые распространяются до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Полезность недр для человека состоит в том, что они являются источником сырья, ископаемого топлива и удовлетворяют научные потребности общества, используются также для устройства подземных сооружений, коммуникаций и т.п.

Недра Республики Беларусь являются исключительной собственностью государства. Недра и право пользования ими не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Республика Беларусь осуществляет владение, пользование и распоряжение недрами в общегосударственных интересах, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов, проживающих на этой территории людей, через уполномоченные на то государственные органы в пределах их компетенции. Основным богатством недр считают полезные ископаемые, которые являются лишь составными частями недр.

Выделяют три вида отношений, связанных с недрами:

- отношения по геологическому изучению недр, которые представляют собой научно-производственный комплекс исследовательских работ, выполняемых с целью получения знаний о строении и природных свойствах недр, а также о ценностях полезных ископаемых;
- отношения, связанные с использованием недр, т.е. отношения по извлечению из недр содержащихся в них полезных ископаемых, созданию искусственных полостей для размещения в них и эксплуатации, а также для иных хозяйственных надобностей;
- отношения по охране недр, т.е. отношения по обеспечению сохранения, восстановления и улучшения состояния недр.

Полезные ископаемые – твердые, жидкие и газообразные природные образования земной коры, используемые или пригодные для использования во всех сферах человеческой деятельности. Месторождением полезных ископаемых считаются их естественные скопле-

ния, по количеству, качеству и условиям залегания пригодные для промышленного и иного хозяйственного использования. Запасы полезных ископаемых – количественная оценка минеральных ресурсов [3].

Право пользования недрами – совокупность правовых норм, определяющих порядок и условия рационального использования недр. Как правило, термином «использование» в правовых нормах именуется только деятельность, на осуществление которой государством дано соответствующее разрешение, т.е. когда юридическое или физическое лицо наделено правом пользования недрами.

Основными принципами пользования недрами являются:

- полнота и комплексность изучения недр;
- рациональное и комплексное использование недр и их охрана;
- платность пользования недрами;
- сочетание национальных и международных интересов в области использования и охраны недр;
- стимулирование пользователей недр за проведение мероприятий по повышению эффективности использования недр и внедрение ресурсосберегающих, мало- и безотходных технологий;
- возмещение вреда, причиненного недрам и окружающей среде в результате нарушения законодательства Республики Беларусь о недрах [3].

Пользователями недр могут быть юридические или физические лица, в том числе иностранные, имеющие в соответствии с законодательством Республики Беларусь право осуществлять хозяйственную или иную деятельность, связанную с использованием недрами.

Основания для получения права пользования недрами:

- решение местных Советов депутатов;
- наличие у пользователей недр специального разрешения (лицензии);
- утверждение запасов полезных ископаемых;
- получение положительного заключения государственной экологической экспертизы.

Право пользования отдельными участками недр может быть ограничено, приостановлено или прекращено. Решение об этом принимается уполномоченными на то органами государственного управления.

Лица, виновные в нарушении действующего законодательства о недрах, несут административную, уголовную и гражданско-правовую ответственность.

Все нарушения в данной области можно классифицировать на:

- нарушения права государственной собственности на недра;
- нарушения правил пользования недрами;
- нарушения правил и норм по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами;
- нарушения правил и требований проведения работ по геологическому изучению недр.

Ответственность по действующему законодательству о недрах наступает за:

1) нарушение требований НПА в области безопасного ведения работ, связанных с использованием недр, охраной недр и окружающей природной среды, в том числе обязательных для соблюдения требований технических нормативных правовых актов;

2) нарушения, приведшие к загрязнению недр и приводящие месторождение полезных ископаемых в состояние, не пригодное для эксплуатации;

3) несоблюдение требований законодательства о приведении участков земли и других природных объектов, нарушенных при использовании недрами, в состояние, не пригодное для дальнейшего использования в народном хозяйстве;

4) нарушение правил проведения работ по геологическому изучению недр, приведшем к недостоверной оценке разведанных запасов полезных ископаемых или условий строительства и (или) эксплуатации горных предприятий или подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- 5) нарушение порядка предоставления недр в пользование;
- 6) самовольное пользование недрами;
- 7) самовольную застройку площадей залегания полезных ископаемых;
- 8) нарушение права собственности на геологическую и иную информацию о недрах либо ее конфиденциальности;
- 9) уничтожение или повреждение наблюдательных режимных скважин на подземные воды, маркшейдерских и геодезических знаков;
- 10) выборочную (внепроектную) отработку богатых участков месторождений полезных ископаемых, приводящую к необоснованным потерям балансовых запасов полезных ископаемых;
- 11) порчу месторождений полезных ископаемых и другие нарушения требований по рациональному их использованию;
- 12) применение опасных для жизни и здоровья людей, окружающей среды способов пользования недрами;
- 13) невыполнение требований по приведению ликвидируемых или консервируемых горных выработок и буровых скважин в состояние, обеспечивающее безопасность населения, а также требований по сохранению месторождений полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин на время их консервации;
- 14) систематическое нарушение порядка внесения платы за пользование недрами и т.д.

Повседневная практика свидетельствует о том, что только силами природоохранных и контролирующих органов остановить разрушительный экологический беспредел невозможно. Необходимо закладывать основу чистоты и охраны окружающего мира.

Государственное управление в области недропользования и охраны недр – это деятельность органов государства по рациональному и эффективному использованию недр и их охране. Задачами государственного регулирования в области пользования недрами и их охраны являются:

- формирование и проведение на территории Республики Беларусь единой государственной политики в области использования и охраны недр;
- обеспечение геологической изученности недр;
- установление стандартов (правил, норм) в области геологического изучения, использования и охраны недр, безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами;
- определение объемов добычи полезных ископаемых на текущий период и перспективу;
- обеспечение рационального использования и воспроизводства минерально-сырьевой базы, охраны недр;
- установление платежей, связанных с использованием недрами, а также порядка формирования и применения цен на отдельные виды минерального сырья

Государственное управление в данной области осуществляют:

Совет Министров Республики Беларусь – обеспечивает проведение единой государственной политики в области пользования недрами и их охраны; утверждает государственные программы геологического изучения недр; утверждает лимиты добычи полезных ископаемых (кроме общераспространенных); устанавливает порядок ведения государственного кадастра недр; государственных балансов запасов полезных ископаемых.

Местные Советы депутатов – утверждают территориальные программы развития и рационального использования минерально-сырьевой базы, а также мероприятия по охране недр; принимают решение о предоставлении пользователям недр участков недр (геологических отводов) для недропользования; утверждают пользователям недр лимиты добычи общераспространенных полезных ископаемых; осуществляют контроль за использованием недр на территории Совета депутатов.

Местные исполнительные и распорядительные органы – разрабатывают мероприятия по охране недр и принимают меры по их реализации; организывают финансирование таких программ; организуют взимание платежей за пользование недрами в местный бюджет и т.д.

Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды (далее – Минприроды) – проводит государственную экспертизу геологической информации; выдаёт лицензии на геологическое изучение недр и добычу торфа и сапропеля; утверждает запасы и государственные балансы запасов полезных ископаемых; ведет государственный кадастр полезных ископаемых и государственные балансы запасов полезных ископаемых; регистрирует горные отводы для добычи торфа и сапропелей и геологические отводы; выдает разрешения на застройку площадей залегания месторождений общераспространенных полезных ископаемых; предъявляет иски и налагает штрафы. Также следует отметить, что надзор и контроль в области использования и охраны недр ведут областные комитеты природных ресурсов и охраны окружающей среды, а также районные инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Министерство по чрезвычайным ситуациям (далее – МЧС) – регистрирует горные отводы для добычи полезных ископаемых; совместно с Минприроды составляет и утверждает перечень общераспространенных полезных ископаемых; выдаёт лицензии на добычу полезных ископаемых; выдает разрешения на застройку площадей залегания месторождений полезных ископаемых (кроме общераспространенных), налагает взыскания и т.д. Государственный контроль осуществляет Минприроды, а государственный надзор – МЧС.

В сложившихся экстремальных условиях с охраной природы все больший вес приобретает надзор в сфере экологии. Сегодня, как никогда раньше, необходимы:

- укрепление авторитета инспекций природных ресурсов и охраны окружающей среды;
- создание стабильных правовых основ деятельности и взаимодействия их с территориальными исполнительными и распорядительными органами и другими право- и природоохранными и контролирующими органами в сфере экологии;
- активное участие инспекций природных ресурсов и охраны окружающей среды в законопроектной работе в области экологии.

В заключение можно сделать вывод, что именно эти инспекции природных ресурсов и охраны окружающей среды могут наиболее квалифицированно надзирать за соблюдением природоохранного законодательства в пределах территорий, занятых объектами государственной собственности, за всеми субъектами хозяйствования, за соответствием законам подзаконных нормативных актов, издаваемых в сфере экологии, соблюдением законодательства по вопросам защиты конституционных экологических прав и свобод человека и гражданина и исполнением иных экологических предписаний законодательства.

Литература / References

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // КонсультантПлюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

The Constitution of Republic of Belarus of 1994 (with amendment and additional, accepted on republican referenda on November 24, 1996 and on October 17, 2004) // ConsultantPlus: Belarus [Electronic resource] / JSC Yurspektr, National. center legal inform. Resp. Belarus. – Minsk, 2012.

2. Кодекс об административных правонарушениях Республики Беларусь, 21 апреля 2003 г., № 194-З: в редакции Закона Республики Беларусь от 13.07.2012 г. // КонсультантПлюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

The Code about administrative offenses of Republic of Belarus, on April 21, 2003, No. 194-Z: in edition of the Law of Republic of Belarus from 13.07.2012 // ConsultantPlus: Belarus [Electronic resource] / JSC Yurspektr, National. center legal inform. Resp. Belarus. – Minsk, 2012.

3. Кодекс Республики Беларусь о недрах, 14 июля 2008 г.: в редакции Закона Республики Беларусь от 26.20.2012 г. // КонсультантПлюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012

The Code of Republic of Belarus about a subsoil, on July 14, 2008: in edition of the Law of Republic of Belarus from 26.20.2012 // ConsultantPlus: Belarus [Electronic resource] / JSC Yurspektr, National. center legal inform. Resp. Belarus. – Minsk, 2012.