

Лекция 4

Основы права в вопросах охраны и рационального использования недр в РФ

1. Соотношение права собственности и охраны

Когда мы говорим об охране чего-то, то сразу встает вопрос от кого и для кого. Охраняют от злоумышленников нажитое своим трудом добро, а иногда по найму и чужую собственность. Нет собственности – и охранять нечего.

Существует мнение, что недра это кладовая всяких полезных ископаемых, но они созданы природой, поэтому в принципе не могут быть собственностью, также как, например, атмосфера или река. Можно возразить на это другим примером, а именно в отношении земли, которая очень давно и у всех народов была объектом собственности. До атмосферы просто руки не дошли, потому что чисто технически сделать это трудно, хотя в принципе для предприимчивых возможно и это, дай только время. Нет смысла спорить о праве собственности в категориях нравственности, справедливости, морали. Собственность всегда начиналась с права сильного. Конкуренты всегда рядом и дремать не дают, поэтому право сильного надо постоянно подтверждать. Это закон жизни и он работает у всех биологических видов, начиная уже на молекулярном уровне.

Почему земля и недра в правовом поле часто рассматриваются отдельно, хотя физически это единое целое? Так сложилось исторически, потому что экономическое значение они имели первоначально разное. Земля, как территория была кормилицей и на стадии собирательства и на стадии земледелия. Не случайно земля и почва в русском языке это синонимы. Свои территории надо было защищать. И лишь после промышленной революции недра также становятся не менее значимы, чем земля в качестве объекта хозяйственной деятельности, и переходят в собственность либо частную, либо государственную.

Почему слова охрана и рациональное использование звучат в данном случае в одном контексте? Скорее всего, это, «масло масляное» и речь идет именно о рациональном использовании, хотя, слово «охрана» уместно, когда речь идет о разработке недр на так называемых «ничейных» территориях, например в пределах океанического дна.

Когда недра становятся достоянием всего общества, тогда возникает необходимость в прямом смысле охранять их от чрезмерных appetитов частных лиц. Впервые понятие охраны недр в нашей стране было дано в Горном положении Союза ССР, в 1921 г. (статья 128). Изданное в период, когда в разведке и промышленной разработке месторождений полезных ископаемых участвовали частные лица, Горное положение Союза ССР охраняло недра в первую очередь от возможных злоупотреблений этим правом со стороны частных лиц. В юридической литературе того времени отмечалась неполнота этого определения. В частности, Б.А. Лисковец указывал, что сущность охраны недр следовало бы изложить с учетом борьбы с самовольной разработкой недр Земли, в том числе с разработкой недр в местностях, закрытых для производства горных работ. По мнению Л.А. Заславской: «Существенным пробелом Горного положения Союза ССР являлось то, что в нем прямо не предусматривались обязанности самих пользователей недр по их охране. Статья 128 Горного положения Союза ССР сформулирована таким образом, что понятие охраны недр сводится, в основном, к различным видам контроля (геологическому, техническому, маркшейдерскому). Вряд ли это следует считать правильным. Целесообразно, чтобы охрана недр осуществлялась в первую очередь самим пользователем недр, так как следствием его неправильных действий может оказаться порча месторождений (например, затопление грунтовыми водами, подработка и т. д.), а также оставление в недрах сопутствующих полезных ископаемых». Замечание это, наверное, правильное, но у частного предпринимателя, работающего по правилам рыночной экономики, мотивация иная – она ориентирована лишь на сегодняшний день, в отличие от общества, поэтому, действительно недра надо охранять в первую очередь от «частника».

Горное положение Союза ССР, в 1921 г. определяло охрану недр как наблюдение за надлежащим применением горнопромышленниками:

а) технических методов и способов горных работ в соответствии с геологическим строением месторождений, их особенностями и характером залегания пород и ископаемых (геологический контроль);

б) правил, касающихся технической правильности и технической целесообразности горных работ, в целях достижения наиболее полного использования месторождений полезных ископаемых (технический контроль);

в) правил, касающихся съемки подземных и наземных горных выработок, составления маркшейдерских планов, проверки этих планов путем контрольной съемки выработок, а также производства триангуляционных работ (маркшейдерское дело и маркшейдерский контроль).

2. Рациональное недропользование в законе РФ «О недрах»

В действующем ныне в РФ Законе «О недрах» рассматривается ряд направлений по обеспечению рациональной эксплуатации недр:

геологическое, горно-техническое, технологическое, экономическое, организационное.

Геологическое направление, отраженное в статье 23 предусматривает следующие требования

- обеспечение полноты геологического изучения недр; проведение опережающего геологического изучения, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых и свойств участка недр, предоставленного для пользования

- проведение Государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Для выполнения этих требований необходимо проводить совершенствование методов разведки и подсчета запасов полезных ископаемых (в первую очередь, в действующих горнопромышленных регионах), изучение вещественного состава полезных ископаемых и вмещающих пород, геолого-технологическое картирование, разработку научно обоснованных методов прогноза инженерно-геологических и гидрогеологических условий эксплуатации месторождений.

Горнотехническое направление требований Закона РФ «О недрах» включает (статья 23):

- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов как основных так и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, в том числе и сопутствующих компонентов руд;

- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых.

Для выполнения этих требований необходимо проведение работ с созданием новой и совершенствованием существующей техники и технологии разработки месторождений, обеспечивающих повышение полноты и качества извлечения полезных ископаемых из недр.

Технологическое направление предъявляет следующие требования (статья 23.3):

- строгое соблюдение технологических схем переработки минерального сырья, обеспечивающих полное и комплексное извлечение содержащихся в нем полезных компонентов: учет и контроль разделения и степени их извлечения на различных стадиях переработки руд;

- дальнейшее совершенствование методов изучения технологических свойств и состава минерального сырья, проведение опытных технологических испытаний с целью совершенствования технологий переработки минерального сырья;

- поиск возможностей использования продуктов и отходов переработки;
- складирование, учет и сохранение временно не используемых продуктов и отходов производства, содержащих полезные компоненты.

Для выполнения этих требований необходимо, в первую очередь, создавать новые и совершенствовать существующие технологические

процессы переработки минерального сырья, вовлекать в переработку бедные и забалансовые руды, утилизировать вмещающие породы и породы вскрыши.

Экономические требования (статья 23.1):

- государственное регулирование отношений недропользования и решение задач развития минерально-сырьевой базы осуществляются с использованием геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр. Методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых утверждаются Федеральным органом управления Государственным фондом недр. Понятие стоимостной оценки месторождений и участков недр является принципиально новым в российском законодательстве о недрах. Однако редакция статьи 23.1 является неудачной по двум причинам: во-первых, необходимо было указать цель проведения стоимостной оценки, а, во-вторых, в соответствии со статьей 20 Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» от 29 июля 1998 г. № 135 субъекты оценочной деятельности должны использовать не методики, а стандарты, разрабатываемые и утверждаемые Правительством Российской Федерации.

Ряд авторов подчеркивают необходимость повышения роли стоимостной оценки запасов месторождения, что позволит более широко применять рыночные механизмы в недропользовании, а именно:

запасы полезных ископаемых необходимо учитывать не только в натуральном выражении (тоннах, кубических метрах), но и давать им стоимостную оценку;

рыночные котировки акций горнодобывающих компаний должны зависеть как от объема находящихся в их распоряжении запасов полезных ископаемых, так и от эффективности этих запасов (их стоимостной оценки);

акции российских компаний (в частности, нефтегазовых) существенно недооценены против того уровня, на который можно было бы рассчитывать исходя из объема и качества имеющихся запасов полезных ископаемых.

В дополнение к этим требованиям необходимо разработать экономический механизм управления (т. е. систему мероприятий по планированию и стимулированию) полным и комплексным использованием ресурсов недр в условиях рыночной экономики.

Организационное направление. Хотя в Законе РФ «О недрах» не содержится непосредственных требований в рамках организационного направления, тем не менее, оно необходимо для обеспечения реализации требований Закона по вышеперечисленным направлениям.

К числу организационных мероприятий следует отнести создание законодательной и налоговой базы, стимулирующих:

- увеличение объемов геологоразведочных работ в уже освоенных промышленных регионах, так как продление срока деятельности предприятий имеет большое социальное и экономическое значение. Поэтому

темпы прироста запасов по горнопромышленным регионам должны быть существенно выше темпов освоения новых минерально-сырьевых баз;

- пересмотр действующих и экономическое обоснование новых потребительских стандартов на минеральное сырье.

3. Вопросы охраны недр

Под охраной недр в настоящее время понимают систему производственно-технических, экономических и административно-правовых мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленного порядка пользования недрами при их геологическом изучении, добыче полезных ископаемых, строительстве и эксплуатации подземных сооружений, захоронении промышленных стоков и отходов производства и удовлетворении иных государственных и общественных потребностей. Такая трактовка этого понятия непосредственно вытекает из Закона РФ «О недрах». Основные требования по охране недр, сформулированные в статье 23 Закона РФ «О недрах», включают:

1) охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

2) предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сброса сточных вод;

3) соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

4) предупреждение самовольной застройки земельных участков, расположенных на месторождении полезных ископаемых, и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

5) предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

Законом предусмотрено ограничение, приостановление или прекращение права пользования недрами в случае нарушения требований по охране недр, приведенных в статье 23.

В статьях 25 и 25.1 Закона РФ «О недрах» установлены правовые нормы, регулирующие условия застройки площадей залегания полезных ископаемых и условия землепользования площадей залегания полезных ископаемых: 1.

Проектирование и строительство населенных пунктов, промышленных комплексов и других хозяйственных объектов разрешается только после получения заключения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориального подразделения о том, что в недрах под участком предстоящей застройки отсутствуют полезные ископаемые. 2.

Застройка площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений (в том числе не связанных с добычей полезных ископаемых) допускаются с разрешения Федерального органа управления Государственным фондом недр или его территориальных подразделений и органов Государственного горного надзора только при условии обеспечения возможности извлечения полезных ископаемых или доказанности экономической целесообразности застройки.

Самовольная застройка площадей залегания полезных ископаемых прекращается без возмещения застройщику производственных затрат по рекультивации земель и демонтажу возведенных объектов.

Отчуждение (постоянное или временное) земельных участков, необходимых для проведения геологического изучения и использования в интересах государства, может производиться при выполнении следующих условий:

- наличия решения федеральных органов исполнительной власти или органов исполнительной власти субъектов РФ (в соответствии с разделением их полномочий) об отчуждении данных участков;

- возмещения собственникам указанных участков их стоимости в соответствии с земельным законодательством.

4. Этапность эксплуатации недр

Система пользования участками недр в принципе аналогична системе создания и эксплуатации любого промышленного объекта, которая представляет собой совокупность определенных этапов работ (проектирование, строительство, собственно эксплуатация, ликвидация), а также норм, правил и процедур, регламентирующих их осуществление с целью достижения поставленной цели и результата. Применительно к недропользованию предусматривается осуществление четырех последовательных этапов работ:

- 1) геолого-экономическое изучение полезных свойств недр на предоставленном участке и оценка целесообразности и эффективности их последующего использования;

- 2) проектирование и строительство объектов (зданий, сооружений, коммуникаций, оборудования и т.п.), необходимых для использования полезного свойства данного участка недр;

- 3) непосредственно процесс использования полезных свойств участка недр в виде функционирования некоторого хозяйственного подразделения;

- 4) прекращение пользования участком недр и ликвидация хозяйственного подразделения.

В зависимости от вида пользования недрами конкретное содержание работ, требований и условий их проведения существенно различаются.

Первый этап – геолого-экономическое изучение – по существу представляет собой один из видов пользования недрами: так называемое геологическое изучение, включающее в себя поиск и оценку коммерческого

характера месторождения или другой возможности использования полезных свойств недр. В Закон РФ «О недрах» включена специальная статья «Геолого-экономическая оценка месторождения полезных ископаемых», положения которой, по замыслу законодателя, призваны регламентировать процесс принятия решения по результатам работ, проведенных на этом этапе. Закон устанавливает, что «для определения промышленной ценности месторождения полезных ископаемых, наиболее эффективных и безопасных способов их отработки при геологическом изучении недр и при постановке запасов полезных ископаемых на государственный баланс, осуществляется геолого-экономическая оценка месторождений на основе критериев и требований, устанавливаемых федеральным органом управления Государственным фондом недр» (ст. 23-1).

Решение этой задачи не является даже предметом совместной компетенции с субъектом Федерации. В условиях рыночных отношений административное право, естественно, должно действовать и действует, но не в вопросах определения эффективности принятия экономических решений. Государство может и должно устанавливать требования по полноте и детальности геологического изучения, степени извлечения полезного ископаемого. Но вопрос определения промышленной ценности месторождения, т.е. целесообразности инвестиций в его разработку — исключительно компетенция владельца лицензии.

При этом каждый инвестор определяет эффективность того или иного проекта на основе собственной системы критериев и их ранжирования. Обязательные для исполнения положения, характерные для так называемой административно-командной системы, в условиях централизованного планирования постепенно вытесняются нормами рекомендательного характера. Примером этого могут служить проведение конкурсов и выдача лицензий по месторождениям с так называемыми «забалансовыми» запасами, т. е. месторождений, разработка которых «в настоящее время экономически нецелесообразна».