

Дүйсенов Э.Э., Орозов А.А.

О НЕДРАХ КАК ОБЪЕКТЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

E.E. Duisenov, A.A. Orozov

ON THE SUBSOIL AS THE OBJECT OF LEGAL RELATIONS IN THE SPHERE OF SUBSOIL USE

УДК:340.131/330

В статье рассматриваются недра как объект правоотношений в сфере недропользования. С развитием нормативной правовой базы в Кыргызстане возникают новые правоотношения, совершенствуется порядок правового регулирования уже существующих правоотношений. Институт правоотношения находится в постоянном развитии и приобретает новые правовые формы. Правоотношения представляют собой общественные отношения, урегулированные нормами права, где последняя указывает на условия возникновения, изменения или прекращения правоотношения, которые содержатся в гипотезе нормы.

The article deals with the bowels as an object of legal relations in the sphere of subsoil use. With the development of normative legal base in Kyrgyzstan, a new relationship, improving the legal regulation of existing relationships. The institution of relationship is constantly developing and acquiring new legal form. Relations are social relations, regulated by law, where the latter indicates the conditions for the occurrence, change or termination of legal relations, which are contained in the hypothesis norms.

В настоящее время с развитием нормативной правовой базы в Кыргызстане возникают новые правоотношения, совершенствуется порядок правового регулирования уже существующих правоотношений. Отсюда следует, что институт правоотношения находится в постоянном развитии и приобретает новые правовые формы.

Правоотношение не что иное, как особые общественные отношения, возникающие на основе действующих норм права. Соответственно, правоотношения представляют собой общественные отношения, урегулированные нормами права.

Так, любая норма права указывает на условия возникновения, изменения или прекращения правоотношения, которые содержатся в гипотезе нормы. Диспозиция - определяет права и обязанности участников правоотношений. Санкция - гарантия осуществления нормы права. В ней государственная власть предусматривает меру юридической ответственности за нарушение нормы [2].

В соответствии со ст. 1 Закона КР «О недрах» [3], (В редакции Законов КР от 21 июля 1999 года N82, 4 февраля 2002 года N 23, 29 декабря 2006 года N234,17 октября 2008 года N231) регулирует отношения, возникающие при пользовании недрами у государства с физическими и юридическими лицами, а также с другими государствами.

Законодательство Кыргызской Республики о недропользовании основывается на положениях

Конституции Кыргызской Республики [1] и состоит из указанного Закона и принимаемых в соответствии с ним других нормативных правовых актов Кыргызской Республики.

Согласно ст. 2. указанного выше закона земельные, водные, лесные отношения, отношения по использованию и охране растительного и животного мира, атмосферного воздуха и другие отношения, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Кыргызской Республики [3].

Таким образом, отношения в сфере недропользования, исходя из вышеперечисленного, возникают в результате такого регулирования, становятся правоотношениями [2, с. 27].

Следовательно, правоотношение в сфере недропользования – это реальное общественное состояние, в котором между субъектами возникают взаимные права и обязанности относительно защищенного государством интереса в сфере недропользования.

Так, к объектам правоотношения относятся:

- материальные блага, имеющие товарно-денежное выражение вещи, ценности и представлены гражданскими, имущественными правоотношениями;
- нематериальные личные блага – жизнь, честь, здоровье, достоинство, свобода, неприкосновенность личности, право на имя и т.п.;
- поведение, действие субъектов;
- продукты интеллектуального труда – произведения искусства, живописи, музыки, литературы и т.п.;
- ценные бумаги, другие официальные документы [4, с.490].

Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности [1].

Согласно ст. 3 вышеуказанного закона «Недра - часть земной коры, включая и полезные ископаемые, простирающаяся от поверхности или нижней границы почвенного слоя, дна водоемов и водотоков, до глубин, доступных для геологического изучения и промышленного освоения» [3].

Недра – материальная основа суверенитета Кыргызской Республики. Получение независимости Кыргызской Республикой положило начало новому этапу в развитии экологического права. Декларация «О государственном суверенитете», Закон «О государственной независимости КР» и другие нормативные акты рассматривают недра самостоя-

тельным природным объектом, а право пользования недрами самостоятельным правовым институтом.

Проблемы недр являются предметом исследования, не только ученых, но и практиков. Четкое определение понятия недр как объекта права имеет важное значение. Полагаем, что от правильного решения этого вопроса зависит:

- установление круга общественных отношений, составляющих предмет регулирования;

- не имея четкого представления о понятии «недра», невозможно также раскрыть содержание основных правовых институтов. Все эти факторы способствовали привлечению внимания к данным проблемам, в особенности в период кодификации законодательства о недрах.

Можно согласиться с авторами, что вследствие ошибочной постановки вопроса вместо анализа юридического понятия «недра» продолжался спор о том, где кончается поверхность (земля) и откуда начинаются недра, пытались в метрах определить верхнюю и нижнюю границы недр. Такой неверный методологический подход к проблеме имел своим результатом появление определений: «недра – это геометрическое пространство», «недра – это конус, основанием которого является территория страны, а вершиной центр земного сфероида» [5, с.38] и т.д.

Можно констатировать, что верность подхода к определению понятия недр, а равно и земли, лесов и вод как объектов природы предполагает корреляцию составных частей природного комплекса и согласования на этой основе норм всех отраслей законодательства, имеющих отношение к обеспечению рационального использования и охраны богатств природы. Нельзя допустить расширения содержания правового понятия одного вида объекта природы, за счет понятия другого. В противном случае теряется возможность познать и оценить экономическую сущность, а следовательно, и юридическую природу тех или иных отношений по природопользованию [6, с. 56].

Недра и воды, в том числе и подземные, служат различным хозяйственным целям и их роль в жизни человеческого общества неодинакова. Поэтому недра и воды, законодательством бывшего Союза ССР, так и впоследствии нормативными актами КР рассматриваются самостоятельными объектами права. В соответствии с данными обстоятельствами применительно к недрам и водам в стране складывались и самостоятельные отрасли законодательства.

Так, Лисковец Б.А., Плахута В.Г., придерживаются мнения, что недра как объект права исключительной государственной собственности сводятся к полезным ископаемым и неоткрытым месторождениям земли [7, с. 10].

Вместе с тем, определение понятия недр как природной среды, находящейся под земной поверхностью, не согласуется с интересами земельного законодательства. Если полагать, что земельное законодательство регулирует отношения по поводу поверхности земли, то возникает вопрос, что

следует понимать под самой поверхностью. От правильного решения этого вопроса зависит объем правомочий землепользователей.

Анализ термина «поверхность» предполагает определенные вариации. Так, можно предположить, что под данным термином понимается видимая часть земной коры. Законодатель в Земельном кодексе КР исходит из такого понимания земной поверхности. Однако такой подход не удовлетворяет современным требованиям. На самом деле, в земельном законодательстве нет и норм, запрещающих землепользователям при необходимости использовать землю путем углубления под ее поверхность. Более того, определяя категории земель, Земельный кодекс КР различает:

- земли населенных пунктов;
- земли промышленности, транспорта, связи, обороны и иного несельскохозяйственного назначения.

Хотя использование этих земель всегда связано с углублением под поверхность земельного участка.

Можно полагать, что границы между недрами и поверхностью (землей), как объектами права собственности, должны проходить там, где использование земной толщи в качестве недр не влечет отрицательных последствий для землепользования, а использование ее поверхности не наносит вреда недрам, поскольку иногда разработка недр, обеспечивая полное извлечение ископаемых, может вызывать понижение уровня грунтовых вод, обрушение земной поверхности, разрушение плодородного слоя почвы и другие нежелательные последствия. В свою очередь, в ряде случаев использование поверхности земли задерживает освоение месторождений либо делает вообще не возможной их разработку [8, с.231].

Так, ограничивать земли только поверхностью, а недра рассматривать как всю находящуюся под землей природную среду, без учета взаимосвязи объектов природы, невозможно. Поэтому верхней границей недр следует считать не просто земную поверхность, а «условную поверхность» земной территории страны, имея в виду:

- учет местонахождения объекта (автономное использование подземной среду);
- целевое назначение соответствующих частей земной поверхности. Отсюда следует, что границы между недрами и землей должны определяться каждый раз применительно к конкретному случаю [8, с. 234].

Таким образом, с интересами земельного и водного законодательства не согласуется определение недр как всего того, что находится под земной поверхностью.

Вместе с тем, что подразумевается под «поверхностью земли» авторами данной формулировки. От правильного решения, как известно, зависит объем правомочий землепользователей. Если под термином «поверхность» понимать видимую часть земной коры, то любое углубление

под нее (в том числе вспашка земли, рытье котлована под строительство здания и т.п.) нужно признать использованием недр. Однако такой подход к проблеме не удовлетворяет современной практике.

Под земной поверхностью находятся не только недра, но и подземные воды, а некоторые месторождения полезных ископаемых имеют выход на поверхность земли. Тогда, исходя из определения понятия «недр» как всего того, что находится под земной поверхностью, можно прийти к выводу, что выходы месторождений полезных ископаемых на поверхность земли не являются недрами, а подземные воды отнесли бы к недрам. Как отмечалось выше, целевое назначение недр и вод, в том числе и подземных, различно, неодинакова их роль в жизни человеческого общества. Отнесение подземных вод к недрам нецелесообразно и с той стороны, что оно подрывает единство водного фонда, усложняет составление водного кадастра [5, с.116].

В юридической литературе понятие недра ассоциировалось с полезными ископаемыми. В законодательстве о недрах и недропользовании говорится о том, что полезное ископаемое – это содержащееся в недрах природное минеральное образование в твердом, жидком или газообразном состоянии, пригодное для использования в материальном производстве.

Как видно из анализа, полезные ископаемые признаются лишь составной частью недр. Недопустимость отождествления недр и полезных ископаемых вытекает из соображения охраны недр как объекта природы. В противном случае, охрана недр будет сведена к рациональному пользованию полезными ископаемыми, то есть борьбе с их потерями.

Между тем, охрана недр, как одно из важнейших требований законодательства предполагает:

- обеспечение полного и комплексного геологического изучения недр;
- недопущение вредного влияния работ, связанных с использованием недрами;
- обеспечение сохранности запасов полезных ископаемых;
- предотвращение загрязнения недр при сбросе сточных вод и т.д.

В случае же признания недр полезными ископаемыми из сферы законодательства выпадает:

- регулирование отношений, связанных с размещением подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- хранением соответствующих материалов;
- захоронением вредных веществ и отходов производства;
- сбросом сточных вод;
- изучением недр в научно-исследовательских целях [9, с. 128].

Недра могут использоваться как объект геологического изучения, как природная кладовая для добычи полезных ископаемых, как место для

размещения подземных сооружений или хранения вредных веществ. Недра, как особый природный объект, являются главным определяющим фактором, формирующим правоотношения в сфере недропользования.

Правоотношения в сфере недропользования - отношения, связанные с использованием и охраной недр. Правоотношения по добыче ресурсов недр являются центральными в системе правоотношений и определяют существование всех иных правоотношений. Правоотношения по поиску, оценке, разведке и добыче природных ресурсов составляют в совокупности правоотношения в сфере недропользования. Среди правоотношений в сфере недропользования особое место занимают **правоотношения по разделу продукции**, выделяющиеся специфическим субъектным составом. Следует считать справедливым мнение российских авторов, что от иных ресурсных правоотношений они отличаются тем, что на стороне недропользователя выступает инвестор, которым может являться объединение юридических лиц, не пользующееся правами юридического лица. Правоотношения по разделу продукции устанавливают обязанности инвестора по передаче части добытой продукции государству, которая должна быть учтена в государственных бюджетах различных уровней. Следовательно, в этой части отношения по разделу продукции регулируются нормами финансового права, а правовой институт, включающий такие нормы и нормы права, является комплексным [10, с. 121].

В другом аспекте, выступают **ресурсные правоотношения**, которые сопутствуют правоотношениям по безопасности и рационализации недропользования. Их содержание составляют права и обязанности субъектов ресурсных правоотношений по достижению извлечения ресурса, предотвращению ухудшения его качества, снижению потерь ресурса при его добыче, а также по минимизации вредных последствий недропользования на здоровье человека [10, с. 127].

Правоотношения по ограничению, приостановлению или прекращению права недропользования возникают по основаниям, предусмотренным законодательством. Они устанавливают права и обязанности субъектов правоотношений при нарушении правил недропользования, требований, установленных контрактом на проведение операций по недропользованию.

Правоотношения по привлечению недропользователей к юридической ответственности и рассмотрению споров, связанных с использованием природных ресурсов, возникают в случае нарушения субъектами недропользования прав и обязанностей, предусмотренных законодательством о недрах, контрактом на недропользование, соглашением о разделе продукции и возбуждении по этим основаниям спора заинтересованным лицом. Кроме этого, рассматриваемые отношения возник-

кают в случае оспаривания недропользователем ограничения, приостановления или прекращения его прав в одностороннем порядке [1, с. 201].

Важно отметить, что особенностью правоотношений в сфере недропользования является участие государства в качестве обязательного субъекта природоресурсных правоотношений.

В процессе поиска, оценки, разведки, добычи природных ресурсов недропользователь может вступать в правоотношения и с другими лицами, например по поводу передачи прав недропользования в случаях, когда она допускается законом. Согласно ст.5 Закона КР «О недрах»[3], передача права недропользования осуществляется только с разрешения компетентного органа.

Обязательное участие государства в правоотношениях недропользования не должно приводить к выводу об их административном характере. Государство, предоставляя недропользователю право на использование ресурса, реализует свои полномочия собственника. Вступать в отношения с недропользователями государство может только через свои органы, путем принятия правовых актов, заключения договоров. Однако такие акты не являются административными, поскольку в них государство реализует не свои властные полномочия, а полномочия собственника природного ресурса. По этим же основаниям договоры, заключаемые недропользователем с государственными органами, не являются нормативными. Объектами отношений в сфере недропользования являются материальные блага (природные ресурсы) и права на них, что не характерно для административного права, в котором объектом отношений являются не материальные объекты, а действия, поведение людей, в том числе, и по поводу этих объектов.

В мировой практике давно сложились и функционируют различные модели регулирования взаимоотношений государства и пользователя недр. Следует выделить: разрешительную (административную) модель и договорную (гражданско-правовую). Договорная система может быть предпочтительной для уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, вовлечение в освоение и эксплуатацию которых требует капиталовложений, гарантий для инвестора, которые может дать договор, заключаемый между ним с государством-собственником недр. Кроме того, в договоре можно учесть предложения инвестора по срокам и технологии разработки месторождения, решению социальных и экологических проблем территорий. В то же время, заключение договоров, требующих длительной подготовки, обеспечения ведения переговоров и согласований, вряд ли будет целесообразно при передаче в освоение рядовых месторождений, условия освоения которых – стандартны.

Так, согласно ст.4 Закона «О недрах» [3] в муниципальной, частной и иной форме собствен-

ности могут быть только мелкие месторождения общераспространенных полезных ископаемых, выходящие на дневную поверхность на земельных участках собственников.

Следует отметить, что договорные отношения не могут быть применимы к ряду полезных ископаемых, в частности, радиоактивное сырье, пресные подземные воды и др. При финансировании работ, связанных с использованием недрами за счет средств государства, могут заключаться государственные контракты.

Вместе с тем, институт частной собственности на природные ресурсы, не будет реализован в том объеме, как это предусматривается нормами гражданского права. Частная собственность на определенное имущество означает право собственника пользоваться данным имуществом по своему усмотрению, вплоть до его уничтожения, независимо от воли третьих лиц. Собственник на природные ресурсы такого права не имеет, государство ограничивает сферу его возможностей, таким образом, законодатель признает неравность понятия «имущества» и «природные ресурсы». В действующем законодательстве, к сфере экологии относят правоотношения, связанные с охраной природы, а правоотношения по использованию природных ресурсов, выводятся за рамки экологии, несмотря на то, что корни экологической проблемы находятся в области нерационального использования природных ресурсов.

Действующее гражданское законодательство регулирует договорные отношения и отношения собственности без учета специфики (регулирование которых относилось к публичной сфере и исключало гражданско-правовое регулирование), а также отношений недропользования.

В связи с этим, необходим пересмотр ряда норм Гражданского кодекса КР, регулирующих отношения собственности, обязательственных отношений, в том числе в части введения определенных ограничений на свободу договора и свободное распоряжение собственником своим имуществом в сфере горных отношений и природопользования. Требуется научно-теоретического и практического осмысления целесообразности отнесения участков недр к имущественным объектам, оборот которых (либо оборот прав на пользование которыми) регулируется нормами гражданского права.

Также полагаем, что необходимо разработать и законодательно закрепить систему административных мер изъятия у недропользователей (права пользования недрами либо конкретным видом природного ресурса, разработки которых досрочно прекращены) на возмездных началах промысловых и иных имущественных объектов, наличие которых непосредственно связано с технологическим процессом добычи полезных ископаемых либо использование природного ресурса, в том числе при отсутствии добровольного согласия недропользователей на передачу таких объектов государству

либо новым недропользователям.

Безусловно, необходимо запретить гражданский оборот самих объектов природных ресурсов, за исключением переданных в частную собственность ограниченных объектов, специально предусмотренных законодательством.

Следует также отметить, что возможность применения договорных режимов для отношений природопользования должна быть ограничена договорным закреплением обязательств государства и хозяйствующего субъекта по отдельным условиям природопользования, имеющим договорную природу и обеспечивающим встречные экономические интересы. Вопросы стандартов природопользования и охраны природных ресурсов, стандартов и безопасности ведения работ, правил и норм воспроизводства конкретного вида природного ресурса должны быть предметом законодательного регулирования на уровне законов, а также подзаконных актов либо правовых актов нормативного характера органов исполнительной власти.

Недра, или геологическая среда, рассматриваются как совокупность взаимосвязанных, но различных по генезису, формам нахождения, физическим параметрам, функциональным возможностям, предназначению и роли в человеческой деятельности георесурсов, условно разделяемых на вещество (твердое, жидкое, газообразное, смеси), подземные полости (естественные и техногенные), геоэнергию (тепловую, геодинамическую, геостатическую, электромагнитную и др.), и геоинформацию, что может служить основой классификации георесурсов.

Список использованной литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом Кыргызской Республики 27 июня 2010. (Введена в действие Законом КР от 27 июня 2010 г.). – Бишкек, Изд-во Академия, 2010.
2. Халфина, Р.О. Общее учение о правоотношении [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. литер., 1974. – 350 с.
3. Закон КР «О недрах» (В редакции Законов КР от 21 июля 1999 года N 82, 4 февраля 2002 года N 23, 29 декабря 2006 года N 234, 17 октября 2008 года N 231). Электронная ссылка http://www.kenesh.kg/Articles/1390-Zakon_KR_O_nedrax.asp.
4. Матузов, Н.И., Малько, А.В. Теория государства и права [Текст] / Н.И. Матузов, А.В. Малько. – М., 1997. – 530 с.
5. Мухитдинов, Н.Б. Обзор точек зрения по вопросу о понятии недр. Основы горного права [Текст] / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Казахстан, 1983. – 245 с.
6. Беляев, Н. А., Сорокин, В. Д., Чечина, Н. А. Методологические основы изучения причин правонарушений, совершаемых виновно гражданами [Текст] / В кн.: Преступность и ее предупреждение / Н.А. Беляев и др.. – Л., 1966. – С.280.
7. Лисковец, Б.А. Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых в СССР [Текст] / Б.А.Лисковец. – М., 1963. – 160 с.
8. Хаджиев, А.Х. Земельное право Республики Казахстан (общая часть): учебное пособие [Текст] / А.Х.Хаджиев. – Алматы: Юрист, 2002. – 285 с.
9. Ермаков, В.Д., Сухарев, А.Я. Экологическое право России [Текст] В.Д.Ермаков. – М.: Изд-во «ИМП», 1997. – 256 с.

Рецензент: д.ю.н., профессор Арабаев Ч.И.