

Рецензия на книгу

«Использование природных ресурсов при недропользовании: Федеральное законодательство о недрах и практика его применения»

Сборник нормативных правовых актов / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Сост.: Н.А. Сыроедов, О.М. Теплов, М.В. Веремеева, М.Г. Киржиманов, В.Н. Кульнев. – М., 2005. 688 с.

П.Н. Павлов,
главный советник Департамента Государственно-правового управления Президента Российской Федерации

В начале 2005 г. вышел третий сборник из серии сборников федеральных нормативных правовых актов РФ «Федеральное законодательство о недрах и практика его применения», посвященный правовому регулированию использования природных ресурсов при недропользовании. Работа выполнена сотрудниками отдела горного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Сборник представляет значительный интерес и для работников органов исполнительной власти, осуществляющих управление государственным фондом недр, и для специалистов юридических служб предприятий-недропользователей, а также для преподавателей, аспирантов, студентов юридических факультетов высших и средних учебных заведений.

Учитывая кардинальное изменение структуры государственного управления природными ресурсами в связи с административной реформой и разграничением регулятивных, властно-распорядительных и контрольных функций между федеральными министерствами, службами и агентствами, особый интерес представляет первый раздел сборника, который содержит нормативные правовые акты, закрепляющие полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственное управление в сфере использования природных ресурсов, с учетом новой структуры федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314, с изменениями, внесенными указами Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. № 649, от 15 марта 2005 г. № 295.

Пользование недрами невозможно без использования земельных участков, в том числе земель лесного фонда, территорий традиционного природопользования, иных особо охраняемых территорий, водных объектов, без соблюдения требований по охране окружающей среды, требований по санитарной и радиационной безопасности, норм градостроительного законодатель-

ства. Пользование недрами связано с необходимостью использования значительных площадей земель различных категорий, в связи с чем правовое регулирование земельных отношений при недропользовании приобретает особую значимость, в первую очередь в части правового регулирования предоставления прав на земельные участки, перевода земель из одной категории в другую, рекультивации нарушенных земель.

Специфическим видом пользования недрами является добыча подземных вод. Отношения, возникающие в области геологического изучения, разведки, предоставления в пользование и охраны месторождений подземных вод, регулируются законодательством о недрах и водным законодательством Российской Федерации. Значительная роль в регулировании хозяйственной деятельности пользователя недр принадлежит природоохранному законодательству. Федеральные законы «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» устанавливают общие требования к хозяйственной деятельности, в том числе и к недропользованию. Федеральные законы «Об особо охраняемых природных территориях», «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливают ограничения недропользования на особо охраняемых территориях.

Таким образом, правовое регулирование пользования недрами имеет настолько разносторонний и комплексный характер, что рассмотрение данного вопроса исключительно с позиций применения законодательства о недрах не позволяет полно и объективно судить о регулировании отношений в соответствующей сфере деятельности. Кроме того, Закон РФ «О недрах» не регулирует отношения, связанные с использованием и охраной земель, вод, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами (ст. 1). Перечисленные общественные отношения регулируются специальными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

В сборник включены все основные федеральные нормативные документы, отражающие особенности предоставления указанных обособленных природных объектов для целей использования и охраны недр, поскольку при систематизации соответствующего законодатель-

ства была учтена разница в правовом режиме земель различных категорий.

Во втором разделе сборника приведены федеральные нормативные правовые акты в сфере предоставления и использования земельных участков, необходимых для нужд недропользования. В первом параграфе данного раздела помещены нормативные правовые акты, регулирующие общие вопросы предоставления и использования земельных участков. Параграф второй включает нормативные акты, устанавливающие обязательные к соблюдению недропользователем требования к снятию плодородного слоя почвы и рекультивации нарушенных земель. Параграф третий содержит положения Лесного кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, устанавливающих права пользования участками лесного фонда, порядок перевода земель лесного фонда в земли иных категорий. В параграф четвертый включены нормы градостроительного законодательства, устанавливающие требования к недропользованию на землях поселений, а также нормативные акты, регулирующие ограничение застройки площадей залегания полезных ископаемых.

Третий раздел сборника содержит федеральные нормативные правовые акты, регулирующие порядок разработки месторождений подземных вод, а также порядок водопользования при добыче полезных ископаемых и иных видах пользования недрами на территории поверхностных водных объектов. Извлечения из Водного кодекса Российской Федерации и иные нормативные акты, регулирующие общие вопросы использования и охраны водных объектов, включены в первый параграф. Во втором параграфе сгруппированы нормативные акты, устанавливающие порядок предоставления в долгосрочное и краткосрочное пользование поверхностных водных объектов, находящихся в госу-

дарственной собственности, порядок выдачи лицензий на водопользование и заключения договоров пользования водными объектами. В третьем параграфе помещены нормативные и иные отраслевые акты, устанавливающие особенности выдачи лицензий на пользование недрами для добычи подземных вод, а также нормативные акты, регламентирующие промышленную разработку данных месторождений.

Четвертый раздел сборника посвящен вопросам размещения опасных отходов и обеспечения санитарной и радиационной безопасности при недропользовании. Параграф первый данного раздела включает извлечения из федеральных законов и ряд других правовых актов, устанавливающих требования охраны окружающей среды и обеспечения безопасности населения при пользовании недрами в целях добычи радиоактивного сырья и захоронения опасных отходов. В отдельные параграфы данного раздела объединены правовые акты, устанавливающие требования обеспечения санитарно-гигиенической безопасности недропользования и обязательного страхования ответственности за причинение вреда окружающей среде, жизни, здоровью и имуществу населения при эксплуатации опасных производственных объектов.

В пятый, заключительный раздел сборника помещены федеральные нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные к соблюдению недропользователями требования охраны окружающей среды. Правовые акты данного раздела сгруппированы в параграфы: общие вопросы охраны окружающей природной среды, экологическая экспертиза и оценка воздействия на окружающую среду, информационное обеспечение природопользования и охраны окружающей среды, ограничение недропользования на особо охраняемых природных территориях, правовая охрана иных природных ресурсов при недропользовании.

Внутри каждого параграфа федеральные нормативные правовые акты и иные документы отраслевого характера размещены по юридической силе и дате их принятия.

Правовое регулирование земельных, лесных, водных и экологических отношений, которые возникают при использовании и охране недр, находится в состоянии постоянного совершенствования. В ближайшие годы, как показывают планы законопроектной работы Правительства Российской Федерации, предполагается обновить почти все законодательство о природных ресурсах и охране окружающей среды. В условиях, когда соответствующие отношения регулируются десятками федеральных законов и сотнями подзаконных актов, плохо согласованных между собой, а порой и противоречащих друг другу, такие шаги представляются оправданными. Вместе с тем возникающие на практике проблемы необходимо решать уже сегодня, причем в соответствии с требованиями законодательства.

Сборник является тем ориентиром, который поможет разобраться в весьма сложном и обширном блоке федерального законодательства, регулирующего отношения в вышеуказанных сферах. □

Серия «Недра и право»

- ! Регулирование отношений недропользования на территории Российской Федерации. М., 2002. 348 с.
- ! Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере недропользования (на примере Ханты-Мансийского автономного округа). М., 2003. 507 с.
- ! Научно-практический комментарий к Закону Российской Федерации «О недрах». М., 2004. 576 с.
- ! Обзорный курс лекций «Горное право». М., 2005. 352 с.

Серия сборников федеральных нормативных правовых актов Российской Федерации

- ! Федеральное законодательство о недрах и практика его применения. Система платежей при пользовании недрами. М., 2003. 308 с.
- ! Недропользование на территории Российской Федерации и ее континентальном шельфе. М., 2004. 1240 с.
- ! Использование природных ресурсов при недропользовании: Федеральное законодательство о недрах и практика его применения. М., 2005. 688 с.