

THE LEGAL FRAMEWORK OF SUBSOIL USE IN THE REPUBLIC OF BELARUS: HISTORY AND MODERNITY

In article the historical and legal aspect of the review of the legislation of the USSR, RSFSR, the Byelorussian SSR, the Republic of Belarus regulating the subsoil use in the Soviet and post-Soviet period, studies the peculiarities of the legal nature of relations between the state and subsoil users. It is noted that currently in the Republic of Belarus is formed based on the statutes dei sponding to the Constitution of 15 March 1994 (Rev. and additional) sustainable legislation regulating relations arising in connection with the geo-logical study of subsoil, mining, use and protection of subsoil resources, the list of subjects of relations in the field of use and protection of subsoil, their rights and duties, principles of subsoil use and protection, ownership of the subsoil that produced in Lesnye resources, the list of entities exercising the state management and regulation in the field of use and protection of mineral resources, their competence, etc.

Keywords: legal regulation; subsurface; subsoil; in Lesnye minerals; Mining Charter; mining law; mining law; mining; ownership of the subsoil.

Д. М. Демичев
доктор юридических наук, профессор
БГЭУ (Минск)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В статье в историко-правовом аспекте проведен обзор законодательства СССР, РСФСР, Белорусской ССР, Республики Беларусь, регулирующего недропользование в советский и постсоветский период, исследуются особенности правовой природы отношений между государством и недропользователями. Отмечается, что в настоящее время в Республике Беларусь сформировалось основанное на установлениях действующей Конституции от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп.) устойчивое законодательство, регулирующее отношения, возникающие в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием и охраной иных ресурсов недр, перечень субъектов отношений в области использования и охраны недр, их права и обязанности, принципы использования недр и их охраны, право собственности на недра, на добытые полезные ископаемые, перечень субъектов, осуществляющих государственное управление и регулирование в области использования и охраны недр, их компетенцию и др.

Ключевые слова: правовое регулирование; недра; недропользование; полезные ископаемые; Устав Горный; горное право; горное законодательство; разработка недр; право собственности на недра.

В дореволюционное время горные отношения на территории современной Беларуси, находящейся с 1795 г. в составе России на правах ее Северо-западного края, регулировались имперскими нормативными правовыми актами. Центральное место в этой системе занимал Устав Горный, действовавший с некоторыми изменениями и дополнениями почти 80 лет [1]. Первая публикация официального издания Устава Горного Российской империи в форме Основ горного законодательства России «Свобода учреждений и уставов горного управления» состоялась в 1832 г.

По своему содержанию Устав Горный Российской империи был отнесен к гражданским законам, предметом регулирования которого были общественные отношения, связанные с осуществлением горного производства и государственного горного надзора,

а также с прохождением государственной службы, наймом и увольнением чиновников горного ведомства, их пенсионным обеспечением, взиманием налогов и сборов и др.

После победы Октябрьской революции 7 ноября 1917 г. молодое советское государство национализировало основные средства производства, распространив на них право исключительной собственности государства. Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, ВЦИК и СНК приняли несколько важнейших нормативных правовых актов, регулировавших отношения в сфере земле- и недропользования. Среди них, прежде всего, Декрет о земле от 26 октября 1917 г., отменивший право частной собственности на землю и признавший недра объектом «исключительного пользования государством» [2] и «Основной закон о социализации земли» от 27 января 1918 г. [3].

В результате земельно-аграрных преобразований на основе Декрета о земле крестьяне Беларуси получили 1645,8 тыс. десятин земли, их землепользование увеличилось на 32,7 % [4, с. 228–229].

Основные положения Декрета о земле от 26 октября 1917 г. были с теми или иными модификациями развиты в постреволюционном законодательстве Беларуси и по существу определили суть и направление становления нового земельно-правового строя, который просуществовал практически до 1990 г.

Первым специальным актом по горному праву, действие которого распространялось и на Белорусскую ССР, стал принятый 30 апреля 1920 г. Декрет о недрах земли, который отменял все акты и договоры частных лиц на недра, закрепил государственную собственность на недра, полезные ископаемые и минеральное сырье.

Несколько позже отношения, связанные с управлением недрами, осуществлением разведки и добычи, правами и обязанностями «отводопользователей» (горнопромышленник, недропользователь), производством платы на пользование недрами, были урегулированы Положением о недрах земли и разработке их, утвержденным II сессией ВЦИК и СНК СССР 7 июля 1923 г. [5].

Важным правовым актом Союза ССР, принятым ровно через 10 лет после Октябрьской революции, стало Горное положение СССР, утвержденное ЦИК и СНК СССР 9 ноября 1927 г., которым стал регулироваться процесс дальнейшего освоения недр и развития горного права [6].

Во исполнение установлений Горного положения Союза ССР в 1928 г. были приняты горные законы РСФСР и Туркменской ССР, а также горные кодексы Украинской, Грузинской и Азербайджанской ССР и соответствующие постановления в Белорусской и Узбекской ССР.

Третья Конституция Белорусской ССР, принятая 19 февраля 1937 г. Чрезвычайным XII Всебелорусским съездом Советов, законодательно закрепила победу социализма, завоеванную белорусским народом совместно с народами СССР. В ст. 6 Конституция подтвердила установления прежних конституций о том, что земля, ее недра, воды, леса, заводы, фабрики, шахты, рудники, железнодорожный, водный и воздушный транспорт, банки, средства связи, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т.п.), а также коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах являются государственной собственностью, т.е. всенародным достоянием [7].

Существенные изменения в характере правового регулирования отношений недропользования в СССР произошли в связи с принятием 9 июля 1975 г. Закона СССР, утвердившего «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» [8]. К тому времени с момента принятия общесоюзного законодательства о недрах в форме Горного положения Союза ССР от 9 ноября 1927 г. прошло почти полвека. За это время в правовом и социально-экономическом содержании горных отношений произошла значительная трансформация. Данный нормативный правовой акт, хотя и действовал формально, но уже не отвечал требованиям того периода общественного развития и факти-

чески утратил свое юридико-практическое значение. Многие его статьи либо были отменены, либо уже не применялись по объективным обстоятельствам.

Во исполнение установлений указанного Закона в Белорусской ССР 18 июня 1976 г. был принят первый Кодекс о недрах, который регулировал горные отношения в целях обеспечения научно обоснованного, рационального, комплексного использования недр для удовлетворения потребностей в минеральном сырье и других нужд народного хозяйства, охраны недр, обеспечения безопасности работ при пользовании недрами, а также охрана прав предприятий, организаций, учреждений и граждан, укрепление законности в этой области [9].

Исходя из норм Конституции Белорусской ССР от 14 апреля 1978 г. в Кодекс о недрах 1976 г. были внесены изменения и дополнения, которые в основном вытекали из установлений нового Основного Закона [10].

После 1991 г. в правовом регулировании экологических отношений в Республике Беларусь, в том числе в области недропользования, начался процесс фактически полного обновления базовых законодательных актов. В ноябре 1992 г. был принят Закон «Об охране окружающей среды» [11]. На законодательном уровне нашли свое закрепление отдельные объекты эколого-правовых отношений, которые ранее регулировались на подзаконном уровне. Так, в 1994 г. был принят Закон Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» [12].

Правовую платформу построения новой системы недропользования в Республике Беларусь в настоящее время составляют ключевые положения действующей Конституции от 15 марта 1994 г. (с изм. и доп., принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.), согласно которым *недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства* [13]. Эти конституционные установления нашли свое отражение в принятых уже в постсоветское время двух Кодексах о недрах: от 15 декабря 1997 г. [14] и от 14 июля 2008 г. [15].

Кодекс Республики Беларусь о недрах 1997 г. регулировал отношения, возникающие в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр, и содержал правовые основы комплексного рационального использования и охраны недр, обеспечивающие защиту интересов государства и граждан Республики Беларусь, а также прав пользователей недр.

В Кодексе Республики Беларусь 2008 г. регулируются отношения, возникающие в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием и охраной иных ресурсов недр. Документ направлен на создание и расширение минерально-сырьевой базы, защиту интересов государства, прав и законных интересов недропользователей и иных лиц.

В соответствии со ст. 5 действующего Кодекса Республики Беларусь о недрах недра являются исключительной собственностью государства. Государство реализует принадлежащие ему права владения, пользования и распоряжения недрами через уполномоченные государственные органы. Недра не могут быть предметом залога, купли-продажи, дарения, наследования, вклада в уставный фонд, а также предметом отчуждения в иной форме.

Таким образом, Республика Беларусь является единственным субъектом права собственности на недра на своей территории.

Вместе с тем, как устанавливается в ст. 2 указанного Кодекса, регулирование отношений в области недропользования, а также отношений, связанных с использованием и охраной земель, вод, лесов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающих при пользовании недрами, регулируется и другим экологическим законодательством.

Законом Республики Беларусь от 16 июля 2016 г. в Кодекс о недрах 2008 г. были внесены изменения и дополнения, уточняющие компетенцию государственных органов

в сфере недропользования [16]. Отдельные изменения направлены на оптимизацию использования недр. В этих целях увеличены сроки пробной эксплуатации месторождений углеводородов с 3 до 10 лет, а объемы пробной добычи углеводородов относительно предварительно оцененных запасов — с 5 до 10 %. Упрощен порядок предоставления права на добычу янтаря, разработка месторождения которого в промышленных масштабах экономически нецелесообразна. Кроме того, сокращаются и упрощаются некоторые административные процедуры. В частности, из Кодекса исключена норма, согласно которой недропользователи, которым предоставлен горный отвод, обязаны возмещать понесенные государством затраты на проведение геологоразведочных работ, поскольку в качестве таких недропользователей выступают государственные организации и хозяйственные общества, более 50 % акций которых находится в государственной собственности.

В Кодексе Республики Беларусь о недрах 2008 г. закреплены нормы, устанавливающие не только порядок государственного регулирования, но и управления в области использования и охраны недр. Данная функция закрепляется за Президентом Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь, Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерством по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами в соответствии с их компетенцией. В частности, Президент Республики Беларусь в соответствии со статьей 9 Кодекса: определяет единую государственную политику в области использования и охраны недр; утверждает перечни участков недр, которые могут являться объектом концессии, и принимает решения о необходимости концессии в отношении участков недр; определяет вид концессионного договора при принятии решения о необходимости концессии в отношении участков недр; принимает решения: об изъятии и предоставлении участков недр для размещения объектов военной инфраструктуры и гражданской обороны; о предоставлении горных отводов для добычи стратегических полезных ископаемых, полезных ископаемых ограниченного распространения, за исключением добычи янтаря, разработка месторождений которого в промышленных масштабах экономически нецелесообразна; об установлении и прекращении ограничений на пользование недрами на отдельных участках в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды; о приостановлении или прекращении права пользования недрами.

К специальному законодательству, осуществляющему правовое регулирование отношений, возникающих в связи с геологическим изучением, использованием и охраной недр Республики Беларусь, помимо Кодекса о недрах, относится постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30 декабря 2008 г. № 2045 «О некоторых мерах по реализации Кодекса Республики Беларусь о недрах» (с изм. и доп.) [17], а также утвержденные постановлениями Правительства Республики Беларусь: от 30 декабря 2008 г. № 2045 (с изм. и доп.) — Положение о составе государственного геологического фонда, порядке его формирования, ведения и использования его данных [18]; от 30 декабря 2008 г. № 2045 (с изм. и доп.) — Положение о порядке проведения геолого-экономической и стоимостной оценок месторождения по видам полезных ископаемых и (или) геотермальных ресурсов недр [18]; от 31 декабря 2008 г. № 2056 — Положение о государственном надзоре в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности [19] и др.

Вопросы, связанные с порядком регистрации участков недр (горных отводов) для добычи полезных ископаемых, выдачи субъектам хозяйствования специальных разрешений (лицензий) на осуществление отдельных видов деятельности в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, ликвидации и консервации горных предприятий, ведения государственного баланса недр и другие регулируются приказами Минприроды, нормативными актами Департамента по надзору за безопас-

ным ведением работ в промышленности Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь (Госпромнадзор) и иных республиканских органов государственного управления.

Правовое регулирование использования и охраны недр в Республике Беларусь осуществляется с учетом их экологических и экономических функций. Экологическая функция недр заключается в том, что они являются фундаментом земной поверхности. Экономическое значение недр проявляется в том, что они служат источником минерально-сырьевых и иных ресурсов, используемых в экономической деятельности. Данные геологической изученности недр Республики Беларусь свидетельствуют о том, что страна располагает научно обоснованными предпосылками и перспективами как для расширения минерально-сырьевой базы разрабатываемых полезных ископаемых, так и для подготовки запасов новых видов сырья. В недрах республики выявлены месторождения, проявления, участки и площади, перспективные для дальнейшего изучения и передачи в промышленную разработку. За счет разведанных запасов и разработки собственных месторождений в Беларуси ежегодно добывается около 1,8 млн т нефти, 28 млн т калийной соли, 1 млн т каменной соли, 3,8 млн т доломита 700 тыс. т формовочных песков, 3,6 млн м³ строительного камня, 19 млн м³ строительных песков и песчано-гравийных материалов. Предметом экспорта и одним из источников валюты для Республики Беларусь являются калийные соли. Разведанные промышленные запасы составляют 6939 млн т сырых солей (1222 млн т окиси калия) и сосредоточены на двух месторождениях — Старобинском и Петриковском. Практически неисчерпаемы в Беларуси запасы каменной соли. Разведанные промышленные запасы Мозырского, Давыдовского и Старобинского месторождений превышают 22 млрд т. На территории страны широко распространены минеральные воды, которые являются базой для создания санаторно-курортных комплексов, а также предприятий по продаже и экспорту минеральных лечебных и столовых вод. Разведано около 70 источников с общими запасами 15 572 м³/сут. Республика располагает достаточно мощной сырьевой базой для производства строительных материалов.

Таким образом, в настоящее время в Республике Беларусь сформировалось основанное на установлениях действующей Конституции устойчивое законодательство, регулирующее отношения, возникающие в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием и охраной иных ресурсов недр, перечень субъектов отношений в области использования и охраны недр, их права и обязанности, принципы использования недр и их охраны, право собственности на недра, на добытые полезные ископаемые, перечень субъектов, осуществляющих государственное управление и регулирование в области использования и охраны недр, их компетенцию и др. Принятые на основе положений Основного Закона нормативные правовые акты направлены на защиту интересов государства, а также прав и законных интересов недропользователей и иных лиц, на создание и расширение минерально-сырьевой базы страны.

Как отмечается в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г., одобренной на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь 10 февраля 2015 г., акцент государственной политики Республики Беларусь в области использования и охраны недр на ближайшие годы будет сделан на формирование эффективной системы управления, развитие рыночных отношений в области природопользования, внедрение экологически безопасных инновационных технологий добычи и переработки, оптимизацию платежей за добычу (изъятие) природных ресурсов с учетом их экономической оценки. Стратегическая цель в области воспроизводства, рационального использования и охраны природного потенциала будет состоять в достижении эффекта декаплинга, заключающегося в использовании меньшего количества природных ресурсов на единицу экономического результата [20].

Источники

1. Полное собрание законов Российской империи. Собрание (1825–1881) / Тип. второго отделения собственной его императорского величества канцелярии. — СПб., 1857. — Т. 7. — С. 51–548.
2. СУ РСФСР. — 1917. — № 1. — Ст. 3.
3. СУ РСФСР. — 1918. — № 25. — Ст. 346.
4. *Солодков, И. И.* Декрет о земле / И. И. Солодков // Белорусская ССР : крат. энцикл. : в 5 т. — Минск : Гл. ред. Белорус. Сов. энцикл., 1979. — Т. 1. — С. 228–229.
Solodkov, I. I. Dekret o zemle / I. I. Solodkov // Belorusskaya SSR : krat. entsikl. : v 5 t. — Minsk : Gl. red. Belorus. Sov. entsikl., 1979. — T. 1. — S. 228–229.
5. СУ РСФСР. — 1923. — № 82. — Ст. 799.
6. СУ РСФСР. — 1927. — № 68. — Ст. 687, 688.
7. Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1955 гг. — Минск : Изд-во Президиума Верхов. Совета БССР, 1956. — С. 21–40.
8. Ведомости Верховного Совета СССР. — 1975. — № 84. — Ст. 435; 1979. — № 39. — Ст. 643.
9. СЗ БССР. — 1976. — № 18. — Ст. 259.
10. СЗ БССР. — 1980. — № 8. — Ст. 198.
11. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1993. — № 1. — Ст. 1.
12. Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. — 1994. — № 35. — Ст. 57.
13. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 1999. — № 1. — 1/0; 2004. — № 188. — 1/6032.
14. Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. — 1998. — № 8 — 9. — Ст. 103.
15. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2008. — № 184. — 2/1503.
16. Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — 22.07.2016. — 2/2398.
17. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2009. — № 14. — 5/29088; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — 06.07.2013. — 5/37484.
18. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2009. — № 14. — 5/29088.
19. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. — 2009. — № 15. — 5/29097; Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. — 06.07.2016. — 5/42300.
20. Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. — 2015. — № 4. — С. 2–99.

Статья поступила в редакцию 15.12.2017 г.

УДК 347.4(09)(4)

V. Ermolovich
BSEU (Minsk)

THE CONTRACT OF COMPANY IN THE ROMAN PRIVATE LAW AND THE LAW OF MEDIEVAL SERBIA AND BELARUS (COMPARATIVE ANALYSIS)

The subject of research in the article is the contract of company in the roman private law and the law of medieval Serbian and Belarusian countries as the consensual contract. The mechanism of content and enforcement of the contract of company was analyzed as well as emergence of legal relationship liability. The process of roman private law reception into the legal system of medieval European countries was considered.

Keywords: contract of company; legal regulation; comparative analysis; roman private law; law of medieval Serbia; law of medieval Belarus.