

УДК 349.4

## ПОНЯТИЯ “НЕДРА” И “ПРАВОВАЯ ОХРАНА НЕДР” КАК ОБЪЕКТЫ ПРАВОВОГО ЗАКРЕПЛЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

**А. В. Слепцов**

магистр юридических наук, преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права

Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова.

*В статье раскрывается содержание понятия “недра”, проведен анализ данного понятия в историческом аспекте, выделены особенности закрепления понятия “недра” и “правовая охрана недр” на законодательном уровне. Охарактеризованы основные направления правовой охраны недр в Республике Беларусь.*

**Ключевые слова:** недра, правовая охрана недр, природные ресурсы.

### Введение

Недра являются компонентом природной среды, а также одним из наиболее ценных и широко используемых в разных целях природных ресурсов. Задачи охраны недр, разумного и рационального использования их ресурсов, относящихся преимущественно к исчерпаемым и невозобновляемым природным ресурсам, обусловлены интенсивным вторжением в недра при освоении полезных ископаемых. Решение этих многоаспектных задач требует целенаправленных комплексных усилий как на национальном, так и на международном уровнях. Их сложность и масштаб еще в начале XX в. отмечал российский ученый В. Вовчок: “Во многих случаях задачи охранения и воссоздания богатств земных недр явно будет не по силам не только капиталистическим организациям, но и отдельным государствам и потребует, пожалуй, международной организации или, лучше сказать организованного человечества” [1, с. 11].

Вместе с тем, в современной юридической науке правовые проблемы охраны недр в отличие от правовых проблем их использования практически не исследованы. Не имеется однозначного понимания содержания деятельности по охране недр, в связи с чем законодательное определение термина “охрана недр” отражает лишь необходимость обеспечения соблюдения установленных законодательством порядка и условий пользования недрами. В данной статье исследуется понятие “охрана недр” с учетом особых свойств недр как компонента природной среды, обуславливающих необходимость обеспечения рационального использования недр, предупреждения их истощения и загрязнения в интересах обеспечения благоприятной окружающей среды как важнейшего права личности.

### Основная часть

Для четкого разграничения таких областей правового регулирования, как охрана недр и использование ресурсов недр, необходимо дать ответ на вопрос о том, что представляют собой недра, как правовая категория.

В историческом плане “недра”, как термин, обозначающий часть материального мира, употреблялся в законодательстве лишь для обозначения объекта пра-

ва собственности. В советское время правовые проблемы недр также исследовались преимущественно с этой точки зрения.

В юридической литературе советского периода относительно определения сущности понятия “недра” как объекта правового регулирования высказывались различные точки зрения. Некоторые авторы сравнивали недра с полезными ископаемыми и использовали эти понятия, как синонимы. Например, М.Е. Коган относит к недрам все полезные ископаемые в пределах государства [2, с. 6–7]. Давая определение недр, Б.А. Лисковец перечисляет конкретные виды полезных ископаемых [3, с. 10].

На наш взгляд, данный способ определения недр не целесообразен, так как их перечень постоянно изменяется и, являясь составной частью ресурсов недр, полезные ископаемые не могут охраняться государством изолированно от той среды, в которой они находятся. Отсутствие в этот период анализа понятия недр, как в законодательстве, так и в юридической литературе, видимо можно объяснить отсутствием практической необходимости в данном исследовании, не пониманием в полном объеме их роли как компонента природной среды.

Более правильной видится позиция других авторов, признающих недра пространством природной среды, которое находится под поверхностью земного шара, а также выходы на поверхность земли месторождений полезных ископаемых. Интерес к данному вопросу возник в период разработки Закона СССР от 09.07.1975 “Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах” [4]. Внимание было обращено на необходимость четкого разграничения круга отношений, входящих в предмет правового регулирования данного законодательного акта. Н.А. Сыродоев отмечает, что под недрами следует понимать не полезные ископаемые и не вещества недр вообще, а часть среды, находящейся под земной поверхностью [5, с. 18]. Такого же мнения придерживается А.Я. Даукштс, который отмечает, что недра – это часть природной среды, которая расположена под земной поверхностью, включая подземные воды и участки месторождений полезных ископаемых, выходящих на поверхность [6, с. 5].

Некоторыми учеными недра определялись в значении конуса, основанием которого служит условная поверхность земли, включая полезные ископаемые континентального шельфа, а вершиной является центр земного сфероида [7, с. 4].

В ходе правового развития белорусский законодатель закрепил понятие недр исходя из их определения как части земной коры, т. е. пространственной сферы. Пунктом 27 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о недрах, который был принят 14 июля 2008 г. [8] (далее – КоН), определено, что недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков.

Заметим, что в российском законодательстве дается более широкое понятие “недра”. Преамбула Закона Российской Федерации “О недрах” от 21 февраля 1992 г. [9] (далее – Закон РФ о недрах) гласит, что недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения. Однако, по мнению Р.Р. Ямалетдинова, использование в данном определении в качестве критерия обозначения нижней границы недр указания на доступность для геологического изучения и освоения не позволяет четко определить глубину недр, на которую распространяется действие законодательства о недрах [10, с. 14]. Таким образом, можно сказать, что охрана недр в Российской Федерации ограничивается преде-

лом глубины, которую человек может достичь благодаря своим техническим и научным возможностям.

При этом следует отметить, что в отличие от российского законодательства, в Беларуси верхняя и нижняя границы недр на законодательном уровне не установлены. В данном случае недра рассматриваются исключительно как подземное пространство, являющееся неотъемлемой частью земной коры, которая простирается до глубин, доступных для любого вида пользования недрами, установленного законодательством.

Также отметим данное О.И. Крассовым определение недр как природного объекта, представляющего собой пространственную сферу, часть земной коры, содержащую запасы полезных ископаемых и иных ресурсов, доступных для использования обществом на определенном этапе научно-технического развития [11, с. 20].

Таким образом, юридическое понятие “недра” является комплексным и включает в себя два основных компонента: во-первых, это пространственная сфера, которая простирается до глубин, доступных для любого вида пользования недрами, установленного законодательством, во-вторых – это наиболее ценная ее составляющая – полезные ископаемые, перечень которых дается в законодательстве.

Так, КоН устанавливает исчерпывающий перечень ресурсов недр, в котором выделяются полезные ископаемые, участки недр для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (подземные пространства), а также геотермальные ресурсы недр. Закрепляется, что промышленное и иное хозяйственное использование ресурсов недр должно быть возможно технологически и экономически целесообразно.

В связи с ускоренным развитием промышленности, требующим вовлечения в хозяйственный оборот все большего количества минерально-сырьевых ресурсов и приводящим к постепенному истощению запасов полезных ископаемых придается особое значение правовой охране недр.

Меры правовой охраны недр законодательством Республики Беларусь устанавливаются преимущественно для деятельности, связанной с использованием ресурсов недр. Необходимость таких мер основана на понимании, что извлекаемые из земли ископаемые практически не возобновляемы для нашего и последующих поколений человечества в обозримом будущем, так как они образуются в течение длительных геологических периодов, исчисляемых миллионами лет. Это существенно отличает недра от других видов природных богатств. Леса могут быть посажены вновь, загрязненные водные объекты могут быть очищены, плодородные земли могут быть восстановлены, полезные ископаемые – невозобновимы. Вследствие этого законодателем предусматриваются меры по рациональному использованию и максимальному сокращению потерь полезных ископаемых при их добыче и переработке.

Однако меры правовой охраны реализуются не только в отношениях, связанных с использованием полезных ископаемых. Ресурсы недр активно используются также в целях строительства и эксплуатации подземных сооружений, в том числе, не связанных с добычей природных ресурсов. Такое использование имеет место при проведении археологических и иных исследований подземных пространств, строительстве и эксплуатации подземных транспортных коммуникаций, технических сооружений, объектов социальной, производственной, инженерной инфраструктуры, учреждений здравоохранения, использования недр в целях обороны, объектов хранения и захоронения вредных веществ и отходов. Отмеченное, безусловно требует учета специфики их правовой охраны при осуществлении соответствующих видов деятельности.

Таким образом, правовое регулирование использования и охраны недр осуществляется с учетом двух основных функций недр: экологической и экономической. 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.

Охрана недр включает в себя комплекс мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленных порядка и условий пользования недрами и предотвращающих нерациональное использование ресурсов недр и вредное воздействие на окружающую среду [12, с. 265].

Правовая охрана недр включает систему мер, направленных на обеспечение рационального использования недр, предупреждение их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей среды. Охрана недр, прежде всего, представляет собой контроль за надлежащим использованием недропользователями ресурсов недр, которое состоит из технических методов и способов использования недр, правил, касающихся технической правильности и целесообразности ведения горных работ для полного использования месторождений ископаемых.

Согласно п. 38 ст. 1 КоН, рациональное использование недр – комплекс правовых, организационных, технических, природоохранных и иных мероприятий, обеспечивающих наиболее полное извлечение полезных ископаемых и эффективное использование иных ресурсов недр, а также охрану иных компонентов природной среды и природных объектов при пользовании недрами.

Законодательство о недрах закрепляет основные требования по рациональному использованию и охране недр, к которым относятся:

- обеспечение безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;
- соблюдение установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами, влекущее установленную законом ответственность;
- проведение полного и комплексного геологического изучения недр, извлечение из них полезных ископаемых и обеспечение рационального использования геотермальных ресурсов недр;
- соблюдение предусмотренного проектной документацией на разработку месторождения полезных ископаемых порядка проведения горных работ при вскрытии, подготовке месторождения к разработке и его последующей разработки;
- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участков недр, предоставленных в пользование в целях, которые не связаны с добычей полезных ископаемых;
- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;
- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, и недопущения нерационального выборочного извлечения полезных ископаемых;
- планирование и осуществление мероприятий по предотвращению загрязнения вод при проведении работ, связанных с использованием ресурсов недр;
- ведение достоверного учета извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

– проведение мероприятий по защите месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

– строгое соблюдение определенного законодательством порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с такой добычей;

– осуществление мероприятий по недопущению вредного воздействия последствий использования геотермальных ресурсов недр на иные природные ресурсы;

– предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях (ст. 66 КоН).

Самостоятельным направлением охраны недр является образование особо охраняемых природных территорий и объектов, имеющих научную, историческую, культурно-эстетическую, санитарно-оздоровительную или иную ценность. При обнаружении в недрах уникальных природных и культурно-исторических объектов недропользователи обязаны приостановить работы, которые могут нарушить целостность указанных объектов, и сообщить об этих находках в соответствующие органы государственного управления и научные учреждения.

Важнейшими направлениями деятельности по охране недр являются государственный учет, государственная экспертиза и государственная регистрация, которые осуществляются специально уполномоченными органами управления фондом недр [13, с. 123].

Таким образом, по нашему мнению, объектом правового регулирования в Республике Беларусь являются недра как компонент природной среды, представляющий собой пространственную сферу (часть земной коры), расположенную ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков, содержащую запасы полезных ископаемых и иных ресурсов, доступных для использования обществом на определенном этапе научно-технического развития.

Недра, являясь составной частью природы, находятся под охраной государства. Правовая охрана недр представляет собой комплекс закрепленных в законодательстве взаимосвязанных мероприятий, направленных на предотвращение нерационального использования ресурсов недр и вредного воздействия на окружающую среду, а также на обеспечение соблюдения порядка и условий пользования недрами, установленных законодательством. Значимой составляющей правовой охраны недр является решение задач предотвращения в процессе их хозяйственной и иной эксплуатации нанесения вреда как окружающей природной среде в целом, так и отдельным природным объектам, а также жизни и здоровью граждан.

В условиях ускоряющихся темпов экономического и социального развития общества и государства, обеспечиваемых должной природоресурсной базой, закрепленный в законодательстве Республики Беларусь комплекс мероприятий по охране недр, включая распределение и реализацию соответствующих полномочий между государственными органами, установление прав и обязанностей недропользователей, осуществление нормирования в области использования и охраны недр и иных подлежит дальнейшему развитию, научно основанному совершенствованию и надлежащему правовому закреплению.

В этих целях необходим дальнейший углубленный научный анализ соответствующих отношений, в том числе системное исследование видов и содержания

правовых мер, направленных на предотвращение нерационального использования ресурсов недр и вредного воздействия на окружающую среду, мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения порядка и условий пользования недрами, установленных законодательством.

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. **Вовчок, В.** Недра земли в России и их обобществление (Факты, цифры, выводы) / В. Вовчок. – СПб. : Книгоиздательство “Трудь и борьба”, 1908. – 165 с.
2. **Коган, М. Е.** Право государственной собственности на недра земли в СССР / М. Е. Коган. – Москва : Всесоюз. ин-т юрид. наук М-ва юстиции СССР, 1955. – 12 с.
3. **Лисковец, Б. А.** Правовое регулирование разведок и разработок месторождений полезных ископаемых / Б. А. Лисковец. – Москва : Всесоюз. ин-т юрид. наук. Госгюриздат, 1960. – 119 с.
4. Об утверждении основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах : Закон СССР [Электронный ресурс] : 09.07.1975 : в ред. Закона от 02.12.1987 / Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/dst=100013#0/>. – Дата доступа: 15.01.2017.
5. **Сыродоев, Н. А.** Правовой режим недр / Н. А. Сыродоев. – Москва : Юрид. лит., 1969. – 168 с.
6. **Даукштс, А. Я.** Правовая охрана недр в Латвийской ССР / А. Я. Даукштс. – Рига : МИПКСНК, 1980. – 40 с.
7. **Мороз, Л. Н.** Недра Республики Беларусь / Л. Н. Мороз. – Минск : Беларус. гос. н.-и. геол. предприятие “БелГЕО”, 1995. – 162 с.
8. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г., № 406-З : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.07.2016 г. № 400-З // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
9. О недрах : Закон Российской Федерации [Электронный ресурс] : 21.02.1992 г., № 2395-1 : в ред. Закона РФ от 03.07.2016, № 279-ФЗ / Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/). – Дата доступа: 10.01.2017.
10. **Ямалетдинов, Р. Р.** Правовая охрана недр в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р. Р. Ямалетдинов ; Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования “Башкирский государственный университет”. – Уфа, 2004. – 24 с.
11. **Крассов, О. И.** Природные ресурсы России. Комментарий законодательства / О. И. Крассов. – Москва : Дело, 2002 – 816 с.
12. **Балашенко, С. А.** Экологическое право : учебник / С. А. Балашенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – Минск : Вышэйшая школа, 2016 – 383 с.
13. **Калинин, И. Б.** Природоресурсное право. Основные положения / И. Б. Калинин. – Томск : Томский государственный университет, 2000. – 161 с.

Поступила в редакцию 14.03.2017 г.

Контакты: [slepsov\\_andrey1980@mail.ru](mailto:slepsov_andrey1980@mail.ru) (Слепцов Андрей Витальевич)

**Slepsov A. THE CONCEPTS “SUBSOIL” AND “SUBSOIL LEGAL PROTECTION” AS OBJECTS OF LEGAL CONSOLIDATION IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF BELARUS.**

*In the article the essence of the concept “subsoil” is revealed, the analysis of the concept in the historical aspect is carried out, the features of fixing the concepts “subsoil” and “legal protection of the subsoil” at the legislative level are singled out. The main directions of subsoil legal protection in the Republic of Belarus are characterized.*

**Keywords:** subsoil, subsoil legal protection, natural resources.