

А. В. СЛЕПЦОВ

РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПРАВОВЫХ ПОНЯТИЙ «ОХРАНА НЕДР» И «РАЦИОНАЛЬНОЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕ»

В статье раскрывается содержание понятий «охрана недр» и «рациональное использование недр». Данные понятия анализируются в историческом аспекте, выделяются особенности доктринального и нормативного их определения в Республике Беларусь и зарубежных государствах.

Ключевые слова: охрана недр; природные ресурсы; рациональное недропользование.

УДК 349.4

Охрана природной среды и рациональное использование ее ресурсов является одной из наиболее актуальных проблем современности. В настоящее время истощение запасов полезных ископаемых, загрязнение окружающей среды, исчезновение многих представителей флоры и фауны обуславливают значительное ухудшение экологической обстановки в мире.

Обеспечение сохранности и воспроизводства компонентов природной среды в процессе их эксплуатации является одной из важнейших и приоритетных задач международного сообщества. Об этом свидетельствуют итоги прошедшего в 2016 г. Всемирного экономического форума (Давос, Швейцария), на котором «среди всех горячих тем, впервые в истории на первое место вышла проблема экологии, которая рассматривалась как проблема, имеющая более разрушительные последствия, чем оружие массового уничтожения, миграции, огромные цены на энергоносители» [1, 140 — 141].

Постоянное увеличение объемов использования и потребления природных ресурсов, в частности, полезных ископаемых, обуславливает необходимость бережного и рационального использования их с целью сохранения потомкам. Однако добыча полезных ископаемых и освоение недр тесным образом связаны с возможностью причинения вреда другим компонентам природы, окружающей природной среде в целом, здоровью населения, поэтому «рядом с экономической эффективностью хозяйственной деятельности всегда должна стоять экологическая безопасность. Вместе сосуществовать они могут только при комплексном, системном подходе к вопросам природопользования и охраны окружающей среды» [2, 202].

На протяжении длительного периода ведется спор, что является более важным — разумное пользование ресурсами природы или их охрана и защита от негативного и пагубного воздействия деятельности человека. В какой-то мере данный спор представляется схоластичным, так как в процессе потребления природных ресурсов должна осуществляться их охрана всеми возможными способами, а лучшим методом охраны следует признать рациональность их потребления.

Андрей Витальевич СЛЕПЦОВ (slepcev_andrey1980@mail.ru), преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права Могилевского государственного университета им. А. А. Кулешова (г. Могилев, Беларусь).

Недра как составной элемент природы, безусловно, также подлежат правовой охране. Связанные с землей они являются ее естественным продолжением. Существенное влияние на литосферу оказывают изменение состава минерально-сырьевой базы недр, нарушение взаимосвязей между компонентами недр, изменение каких-либо особенностей или условий протекания геологических процессов. Потребность в охране недр обусловлена в первую очередь тем, что их ценность как природного объекта снижается в случае выборочного и неполного извлечения полезных ископаемых, засорения, изменения гидродинамики подземных вод, пожаров, нарушения стабильности геологических процессов и иных вредных факторов, негативные последствия которых в полном объеме предвидеть в настоящее время невозможно. Мероприятия по охране недр должны быть направлены на предотвращение и максимальное недопущение причинения им вреда, а также его своевременное и правильное устранение во всех возможных случаях.

В области охраны компонентов природной среды и обеспечения комплексного, рационального использования минерального сырья важная роль принадлежит праву как регулятору общественных отношений. Нормативное определение термина «охрана недр» закреплено в п. 31 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14. 07. 2008 г. (далее — КоН) [3]. Если широко трактовать данное законодателем определение, то под охраной недр понимается комплекс мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленных законодательством Республики Беларусь порядка и условий пользования недрами, которые предотвращают нерациональное использование запасов и ресурсов недр, а также мероприятия, направленные на сокращение патогенного и вредного воздействия на окружающую среду. По мнению В. С. Комиссаренко, охраной недр можно считать «...систему мероприятий по сохранению природной ценности недр, обеспечению их рационального использования, воспроизводства минерально-сырьевой базы, предотвращению негативного воздействия на недра, поддержанию стабильности геологических процессов» [4, 39].

В рамках данной темы интересным представляется анализ юридического закрепления вопросов охраны недр и их рационального использования в зарубежных государствах. Законодательством о недрах Республики Казахстан предусмотрен термин «рациональное и комплексное использование недр», которое представляет собой «экономически эффективное освоение всех видов ресурсов недр на основе использования передовых технологий и положительной практики разработки месторождений» (п. 28 ст. 1 закона Республики Казахстан «О недрах и недропользовании») [5]. В то же время закон Российской Федерации «О недрах» не содержит нормативного закрепления данного термина [6]. Исходя из ст. 23 данного Закона, регулирующей основные требования по рациональному использованию и охране недр, можно сделать вывод, что рациональное недропользование представляет собой совокупность процессов наиболее полного извлечения и достоверного учета ресурсов недр, предотвращения их загрязнения, а также охрану месторождений полезных ископаемых.

Следует заметить, что в данных доктринальных и нормативных определениях в первую очередь обращается внимание на охрану недр в процессе их использования, предотвращение нерационального использования минерально-сырьевых ресурсов недр.

Понятие «рациональное использование недр» появилось еще в советском праве и, став предметом изучения в юридической литературе того времени, получило достаточно полное раскрытие своего правового значения. Так, З. Х. Аиткулов

определял рациональное использование недр как «...использование и охрану недр, осуществляемые при строгом соблюдении нормативно-технических правил, с применением более совершенной технологии, передовых способов разработки месторождений, при которых удовлетворение потребностей экономики обеспечивается бережным отношением к богатствам недр» [7, 76]. По мнению Н. А. Сыродоева, рациональное использование недр представляет собой «...извлечение полезных ископаемых из месторождения максимально полно с наименьшими потерями, чтобы обеспечить хозяйское использование основных и совместно залегающих полезных ископаемых и полезных компонентов» [8, 26]. Как отмечает Г. С. Башмаков, рациональное использование недр — это «...полное извлечение из недр всех выявленных запасов полезных ископаемых, имеющих промышленное значение» [9, 78]. Н. Б. Мухитдинов включал в данное определение необходимость учета взаимодействия различных видов природных богатств, когда разработка месторождений не влечет ухудшения состояния вод, земель, лесов [10, 221–222].

Можно согласиться с мнением В. С. Комиссаренко, который определяет рациональное использование недр как «...такое, которое обеспечивает наиболее полное извлечение из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов, исключает необоснованные потери полезных ископаемых (в том числе потери вследствие неправильной оценки запасов полезных ископаемых, сверхнормативные потери при добыче и первичной переработке, потери вследствие выборочной отработки месторождений)» [4, 39].

Правовое регулирование отношений по использованию природных ресурсов, в том числе недр, в Республике Беларусь в настоящее время основывается на концепции устойчивого развития, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 11. 12. 2013 г. № 1066 «О проекте Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года» [11]. Исходя из данной концепции, Н. А. Шингель выделяет стратегическую цель в данной области, состоящую «...в использовании меньшего количества природных ресурсов на единицу экономического результата» [12, 6].

Право призвано обеспечить разумное использование запасов полезных ископаемых как одно из главных условий недропользования. Следует согласиться с мнением А. Я. Даукштса, который отмечает, что «правовое регулирование рационального использования недр, наряду с организационными, экономическими и техническими мероприятиями — важное средство обеспечения разумного хозяйствования» [13, 3–4].

Данный подход подтвержден позицией белорусского законодателя. В соответствии с 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» [3].

Вместе с тем полагаем, что в системе охраны недр необходимо выделять мероприятия, направленные на их охрану как в процессе использования, так и вне данной деятельности. В связи с этим представляется необходимым осветить вопрос о соотношении охраны недр и их рационального использования, который в научной литературе остается дискуссионным и значимым и в настоящее время.

Как отмечал В. В. Петров, «охрана недр развивается в следующих направлениях, во-первых, путем охраны естественной среды недр от загрязнения, предотвращающей порчу подземных вод, полезных ископаемых, во-вторых, путем организации их рационального использования» [14, 56]. Он писал, что «охрана природы и рациональное использование ее ресурсов не являются равнозначными категориями, а отражают зависимость двух форм взаимодействия человека и природы — природопользования и охраны природы». В связи с этим следует различать и использовать термины «охрана природы» и «рациональное использование природных ресурсов»; необходимо относить к охране соответствующий природный объект, а под пользованием понимать конкретный природный ресурс как «источник потребления человеком природы» [15, 115]. Так как охранять что-то предназначенное для потребления нельзя, более уместно применять термин «рациональное использование».

По мнению Р. Р. Ямалетдинова, можно выделить две противоположные позиции на соотношение правовых понятий «рациональное недропользование» и «охрана недр». Первая точка зрения заключается в том, что характеризует их как различные явления в сфере взаимодействия общества и природы [16, 33]. Например, рациональное недропользование, как его понимает М. Е. Певзнер, представляет собой «...систему мероприятий научного, производственно-технического и организационного характера, обеспечивающих полное и комплексное использование недр для удовлетворения материальных и духовных потребностей общества» [17, 12]. Из второй позиции следует, что рациональное использование минерально-сырьевой базы недр включает также и их охрану [16, 33], так как в современном понимании природопользование признается рациональным только при обязательном выполнении системы мероприятий и правил, регламентирующих условия охраны природной среды. Так, Л. Г. Навроцкая определяет содержание правовых требований рационального использования недр как «...организацию полного и комплексного извлечения полезных ископаемых, их сохранность при пользовании недрами в целях, не связанных с разработкой полезных ископаемых, а также исключение вредного воздействия недропользования на окружающую среду» [18, 143]. Однако, по мнению Р. Р. Ямалетдинова, отождествлять данные понятия не следует, так как это две самостоятельные формы взаимодействия общества с недрами, которые в определенной части (исполнение направленных на охрану недр законодательных требований и мер) совпадают. Но в рамках охраны недр реализуются и иные отношения, не входящие в содержание рационального недропользования (например, запрет застройки месторождений полезных ископаемых относится к мерам по охране недр без их использования) [16, 33]. Такой же подход можно найти в исследованиях В. С. Комиссаренко [4, 37–38], по мнению которого два этих понятия следует разграничивать, так как нет необходимости подменять один термин другим.

Таким образом, природные богатства важны не только как объекты промышленного использования, но и как неотъемлемая составляющая окружающей среды. Охрана и использование недр органически и многопланово связаны. Однако недостаточно лишь рационально использовать недра — извлекать из них максимальное количество полезных ресурсов. Их необходимо оберегать как часть среды обитания человека, как элемент экосистемы.

Полагаем возможным дать определение правовой охраны недр как системы установленных законодательством условий и мер, направленных на предотвращение вреда недрам, реализация которых обеспечивается посредством государственного управления в данной сфере, применения мер юридической

ответственности к нарушителям, а со стороны недропользователей — путем соблюдения данных мер и строгого исполнения возложенных на них обязанностей по охране недр.

На основании проведенного анализа научной литературы и законодательства в области рационального использования и охраны недр считаем целесообразным п. 31 ст. 1 КоН изложить в следующей редакции: «Охрана недр — комплекс мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленных законодательством Республики Беларусь порядка и условий пользования недрами, направленных на рациональное и комплексное использование ресурсов недр, предотвращение их засорения и загрязнения, сокращение патогенного и вредного воздействия на окружающую среду деятельности, связанной с использованием недрами, выявление и пресечение незаконного пользования недрами».

Литература и электронные публикации в Интернете

1. *Ходжаев, А. А.* Сравнительно-правовой анализ законодательных основ рационального природопользования в странах СНГ / А. А. Ходжаев // Журнал зарубеж. законодательства и сравнительного правоведения. — 2017. — № 2 (63). — С. 140—145.

Hodzhaev, A. A. Sravnitelno-pravovoy analiz zakonodatelnykh osnov ratsionalnogo prirodopolzovaniya v stranah SNG [The comparative legal analysis of legislative bases of rational environmental management in the CIS countries] / A. A. Hodzhaev // Zhurnal zarubezh. zakonodatelstva i sravnitel'nogo pravovedeniya. — 2017. — N 2 (63). — P. 140—145.

2. *Абукарова, М. У.* К вопросу о презумпции опасности хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки ее воздействия на окружающую среду в эколого-правовом аспекте / М. У. Абукарова // Евразийский юрид. журн. — 2015. — № 12 (91). — С. 202—203.

Abukarova, M. U. K voprosu o prezumptsii opasnosti hozyaystvennoy i inoy deyatel'nosti i obyazatel'nost otsenki ee vozdeystviya na okruzhayushchuyu sredu v ekologo-pravovom aspekte [To the question of the presumption of the danger of economic and other activities and the compulsory assessment of its impact on the environment in the environmental and legal aspect] / M. U. Abukarova // Evraziyskiy yurid. zhurn. — 2015. — N 12 (91). — P. 202—203.

3. 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. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.

4. *Комиссаренко, В. С.* Правовое регулирование охраны недр и окружающей среды при освоении месторождений нефти и газа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. С. Комиссаренко. — М., 2004. — 226 л.

Komissarenko, V. S. Pravovoe regulirovanie ohranyi nedr i okruzhayuschey sredy pri osvoenii mestorozhdeniy nef'ti i gaza [Legal regulation of protection of subsoil and the environment in the development of oil and gas fields] : dis. ... kand. yurid. nauk : 12.00.06 / V. S. Komissarenko. — M., 2004. — 226 l.

5. О недрах и недропользовании [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан от 24 июня 2010 г. № 291-IV : в ред. Законов Респ. Казахстан от 11.07. 2017 г. № 89-VI. — Режим доступа: http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30770874. — Дата доступа: 27.09.2017.

6. О недрах [Электронный ресурс] : Закон Российской Федерации, 21 февр. 1992 г., № 2395-1 : в ред. Законов РФ от 26.07. 2017 г. № 188-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «Консультант Плюс». — М., 2017.

7. *Айткулов, З. Х.* Правовая охрана недр в СССР : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / З. Х. Айткулов. — М., 1979. — 191 л.

Aitkulov, Z. H. Pravovaya ohrana neдр v SSSR [Legal protection of mineral resources in the USSR] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.06 / Z. H. Aitkulov. — М., 1979. — 191 л.

8. Сыродоев, Н. А. Правовая охрана недр в СССР / Н. А. Сыродоев. — М. : Знание, 1976. — 64 с.

Syirodov, N. A. Pravovaya ohrana neдр v SSSR [Legal protection of mineral resources in the USSR] / N. A. Syirodov. — М. : Znanie, 1976. — 64 p.

9. Башмаков, Г. С. Право пользования недрами в СССР / Г. С. Башмаков ; отв. ред. О. С. Колбасов. — М. : Наука, 1974. — 156 с.

Bashmakov, G. S. Pravo polzovaniya nedrami v SSSR [The law of use of subsoil in the USSR] / G. S. Bashmakov ; otv. red. O. S. Kolbasov. — М. : Nauka, 1974. — 156 p.

10. Мухитдинов, Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами / Н. Б. Мухитдинов. — Алма-Ата : Наука, 1972. — 334 с.

Muhitdinov, N. B. Pravovyye problemy polzovaniya nedrami [Legal problems of use of a subsoil] / N. B. Muhitdinov. — Alma-Ata : Nauka, 1972. — 334 p.

11. О проекте Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 11 дек. 2013 г., № 1066 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2017.

12. Шингель, Н. А. Природоресурсное право: краткий курс / Н. А. Шингель, И. С. Шахрай. — Минск : Амалфея, 2017. — 326 с.

Shingel, N. A. Prirodoresursnoe pravo: kratkiy kurs [Environmental law: short course] / N. A. Shingel, I. S. Shahray. — Minsk : Amalfeya, 2017. — 326 p.

13. Даукшис, А. Я. Правовая охрана недр в Латвийской ССР / А. Я. Даукшис. — Рига : МПКСНК, 1980. — 40 с.

Daukshts, A. Ya. Pravovaya ohrana neдр v Latviyskoy SSR [Legal protection of a subsoil in the Latvian SSR] / A. Ya. Daukshts. — Riga : MIPKSNK, 1980. — 40 p.

14. Правовая охрана природы / под ред. В. В. Петрова. — М. : МГУ, 1980. — 312 с.

15. Петров, В. В. Экологическое право России / В. В. Петров. — М. : Бек, 1996. — 557 с.

Petrov, V. V. Ekologicheskoe pravo Rossii [Environmental law of Russia] / V. V. Petrov. — М. : Bek, 1996. — 557 p.

16. Ямалетдинов, Р. Р. Правовая охрана недр в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Р. Р. Ямалетдинов. — Уфа, 2004. — 178 л.

Yamaletdinov, R. R. Pravovaya ohrana neдр v Rossiyskoy Federatsii [Legal protection of a subsoil in the Russian Federation] : dis. ... kand. jurid. nauk : 12.00.06 / R. R. Yamaletdinov. — Ufa, 2004. — 178 l.

17. Певзнер, М. Е. Рациональное использование минеральных ресурсов в современном недропользовании / М. Е. Певзнер // Горный журн. — 2002. — № 1. — С. 12–17.

Pevzner, M. E. Ratsionalnoe ispolzovanie mineralnykh resursov v sovremennom nedropolzovanii [Rational use of mineral resources in modern subsurface use] / M. E. Pevzner // Gorniy zhurn. — 2002. — N 1. — P. 12–17.

18. Навроцкая, Л. Г. Теоретические вопросы правового регулирования горных отношений в СССР : дис. ... канд. юрид. наук. — 12.00.06 / Л. Г. Навроцкая. — М., 1976. — 190 л.

Navrotskaya, L. G. Teoreticheskie voprosy pravovogo regulirovaniya gornyykh otnosheniy v SSSR [Theoretical questions of the legal regulation of mining relations in the USSR] : dis. ... kand. jurid. nauk. — 12.00.06 / L. G. Navrotskaya. — М., 1976. — 190 l.