

УДК 349.6

ОХРАНА НЕДР: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

А. В. Слепцов

старший преподаватель кафедры юриспруденции

Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова

Статья посвящена изучению особенностей конституционного регулирования отношений в сфере охраны недр в Республике Беларусь. Данная тема является весьма актуальной, поскольку недра относятся к исчерпаемым и невозобновляемым природным ресурсам, что в свою очередь говорит о важности регулирования охраны и рационального использования недр, предупреждения их истощения и загрязнения в интересах удовлетворения потребностей экономики и населения, охраны окружающей среды на конституционном уровне.

Ключевые слова: недра, природные ресурсы, охрана недр.

Введение

Сложившийся в настоящее время экологический кризис оказывает негативное влияние на устойчивое развитие общества и ставит под угрозу само существование современной цивилизации. “Дальнейшая деградация природных систем ведет к дестабилизации биосферы, утрате ее целостности и способности поддерживать качества окружающей среды, необходимые для жизни” [1, с. 74].

Развитие оптимальной системы охраны недр и недропользования, обеспечивающей баланс интересов государства, по вопросам использования недр, и его граждан, в сфере прав на благоприятную окружающую среду, оказалось одной из сложных задач в процессе формирования в Республике Беларусь правового государства и гражданского общества, что обуславливает в качестве одной из актуальных задач разработку теоретико-правовых основ недропользования и практических рекомендаций по совершенствованию государственно-правового регулирования охраны недр.

Основная часть

“Недра являются основой жизни и деятельности всего населения... и в то же время признаны обеспечить интересы населения, непосредственно проживающего в регионе, где осуществляется недропользование” [2, с. 43].

Как отмечает Н. А. Карпович, Конституция, являясь источником права Республики Беларусь в целом, как источник правового регулирования экологических отношений, характеризуется закреплением принципов и норм, имеющих общий правоустанавливающий характер для всех сфер общественных отношений, также специальных экологических принципов и норм [3].

Предмет конституционно-правового регулирования охраны недр и недропользования составляют, по мнению Л. И. Белянской, “государственно-власт-

ные отношения, складывающиеся в процессе использования полезных свойств недр и георесурсов, регулируемые нормами Конституции” [4, с. 28].

Конституционные нормы регламентируют фундаментальные принципы охраны природы. Правовые гарантии создания для человека благоприятных условий окружающей среды нашли свое закрепление непосредственно в нормах Конституции Республики Беларусь. Так, согласно статье 46 Конституции Республики Беларусь [5], каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и на возмещение вреда, причиненного нарушением этого права. Конституция, закрепляя право на благоприятную окружающую среду, устанавливает обязанность по охране природной среды, как для каждого гражданина, так и для общества в целом (статья 55 Конституции).

Правовое регулирование конституционных гарантий создания для человека благоприятной природной среды получило развитие в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-XII “Об охране окружающей среды” [6]. Право на благоприятную окружающую среду принадлежит гражданину от рождения и подлежит защите как личное неимущественное право, не связанное с имущественным, в установленном законом порядке (статья 14 Закона “Об охране окружающей среды”).

Основные конституционные принципы охраны окружающей среды находят свое отражение и конкретизацию в статье 7 Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 г., № 406-3 (далее – КоН) [7].

Так, использование и охрана недр должны осуществляться на основе принципов:

- полного и комплексного геологического изучения недр, а также рационального недропользования, основанного на нормировании, путем установления нормативов эксплуатационных потерь полезных ископаемых.
- обеспечения безопасности жизнедеятельности и здоровья граждан, сохранения материальных благ физических и юридических лиц, в том числе имущества, находящегося в собственности государства;
- предотвращения негативного, отрицательного влияния на природу в целом.

Также стоит отметить, что в предмет конституционно-правового регулирования включается общность интересов как отдельного гражданина, так и государства, которая определяет, что “содержание государственно-властных отношений в процессе охраны и пользования недрами не абстрактно, а применимо к конкретному результату – рациональному, эффективному, справедливому и безопасному использованию полезных свойств недр” [4, с. 28].

“Среди иных положений, непосредственно направленных на регулирование отношений в системе природа-общество, необходимо отметить статью 13 Конституции, определяющую режим собственности на отдельные природные ресурсы Республики Беларусь” [3], в соответствии с которой недра составляют исключительную собственность государства.

Формирование исключительного права собственности государства на природные ресурсы, “потенциально играет важную роль в стимулировании экономического роста, соблюдении принципа равнодоступности при распределении

ресурсов, расширении возможностей природопользователей и устойчивости ресурсной базы, окружающей среды и климата” [8, с. 11].

Аналогичные конституционные нормы, закрепляющие исключительную собственность государства на недра, закреплены в статье 5 КоН. В части 2 статьи 5 КоН отмечено, что недра не могут быть предметом залога, купли-продажи, дарения, наследования, вклада в уставный фонд, а также предметом отчуждения в иной форме.

Стоит отметить, что в соответствии с пунктом 2 статьи 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности [9], т. е. действующее конституционное право России закрепляет равенство всех форм собственности на природные богатства страны, в том числе и недра. В то же время в пункте 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации отражено, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т. е. вроде бы фиксируется общегосударственное значение земли и других природных ресурсов (в том числе и недр), в реальности подобные заявления – не более чем просто декларации. В настоящее время единственным “ограничителем” реализации прав частной собственности на недра является вовсе не основной закон страны – Конституция Российской Федерации, а узконаправленный Закон Российской Федерации “О недрах” [10, с. 14].

Недра, являясь источником сырья для многих отраслей промышленности и основой энергетических ресурсов, не только для предприятий, но и для населения, представляют собой национальное достояние. В области правовой охраны недр и рационального пользования их ресурсами складывается “объективная необходимость поддержания доминирующего государственного регулирования и сохранения исключительно государственной собственности на недра” [2, с. 43]. Наиболее удачным примером использования природных богатств во благо общества является Норвегия, где вся нефтегазовая промышленность находится в исключительной государственной собственности и работает на увеличение благосостояния каждого гражданина страны. Так, эксплуатация недр должна служить интересам не отдельных лиц, а интересам общества в целом, нахождение же ресурсов недр в частной собственности может оказывать отрицательное влияние на общественные интересы и экономическое развитие страны.

Приоритетной задачей государства в области охраны недр выступает соблюдение “принципа справедливого и равного права каждого на пользование природными ресурсами, как общественным достоянием, принципа равных возможностей получения материальных и иных благ от использования природных ресурсов” [1, с. 56].

Главенствующие позиции в вопросах охраны недр занимают средства правового воздействия, в частности, законодательство о недрах, регулирующее общественные отношения, возникающие в рассматриваемой области. Опираясь на императивный метод правового регулирования отношений недрополь-

зования, государство на законодательном уровне определяет пределы полномочий недропользователей по владению, пользованию и распоряжению государственной собственностью.

Правовое регулирование охраны недр реализуется посредством регламентации деятельности “по обеспечению рационального освоения и охраны природных ресурсов, их воспроизводства, а также созданию и соблюдению благоприятных условий жизнедеятельности и экологической безопасности” [2, с. 43].

Нормативное закрепление государственной собственности на недра оказывает положительное влияние на развитие экономики страны и жизнеобеспечение общества. Государство играет особую роль в процессе правового регулирования отношений собственности на природные ресурсы. В соответствии с частью 1 статьи 5 КоН, государство реализует принадлежащие ему права по владению, пользованию и распоряжению недрами через уполномоченные государственные органы.

Закрепленная на законодательном уровне государственная форма собственности на недра оказывает значительное влияние на условия и результаты деятельности добывающих предприятий. Так, к примеру, законодательное закрепление частной собственности на недра может привести к бесконтрольному использованию ресурсов недр, без учета интересов общества, что, в свою очередь, может спровоцировать нерациональное, расточительное и небезопасное недропользование. “Если частный собственник в лучшем случае оценивает рациональность своих решений, ориентируясь на рыночные сигналы и сиюминутную прибыль (хозрасчетный подход), то задача государства заключается в компенсации “провалов рынка”, к числу которых относятся обустройство социальной и производственной инфраструктуры, решение экологических проблем, воспроизводство минерально-сырьевой базы” [10, с. 16]. В тоже время из-за ограниченных финансовых возможностей частный собственник не в состоянии в полной мере обследовать и изучить запасы ресурсов недр, создать развитые транспортные и энергетические сети, а также жилищно-коммунальную инфраструктуру в местах разработки полезных ископаемых.

В тех странах, где собственность на недра является производной от собственности на землю (США, Канада, Великобритания, Австралия), собственники земли платят налог на собственность, исходя из стоимости земельного участка, с учетом стоимости запасов полезных ископаемых. По мнению специалистов, такой подход стимулирует собственника не столько экстенсивно расширять территории, на которых ведется добыча полезных ископаемых, сколько полнее изымать сырье, скрытое в недрах. При этом добывающим компаниям нет смысла увеличивать доказанные запасы, так как за них придется платить дополнительные налоги [11].

Заключение

Подводя итог, отметим, что охрана недр базируется на соблюдении основополагающих принципов охраны природы, закрепленных в Конституции Республики Беларусь, и получивших развитие в экологическом законодательстве,

которое устанавливает общие правовые нормы охраны окружающей среды. Бережное, рациональное отношение к природе и ее богатствам, в том числе к минеральным ресурсам недр, положительно влияет на экономическое развитие государства и надлежащую реализацию прав и интересов всех членов общества, с целью улучшения условий жизни граждан, а также восстановления окружающей среды.

Необходимость удовлетворения потребностей общества в процессе эксплуатации ресурсов недр должна базироваться на принципах конституционно-правовой модели государственной собственности на недра, которая означает “уровень присвоения, обеспечивающий общенациональные интересы” [10, с. 16].

Устойчивое развитие нашего государства и улучшение качества жизни населения напрямую зависит от реализации мер, направленных на охрану окружающей среды, в том числе на охрану недр и рациональное использование природных ресурсов. Сохранение и рачительное использование недр должно оставаться одним из приоритетных направлений деятельности государства и общества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Абдрахманова, Г. Т.* Конституционные основы недропользования и права собственности на недра в Республике Казахстан и Российской Федерации: сравнительно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Г. Т. Абдрахманова. – Челябинск, 2011. – 194 с.

2. *Шлютер, М. С.* Административная ответственность за правонарушения в области охраны недр и недропользования : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М. С. Шлютер. – М., 2013. – 226 с.

3. *Карпович, Н. А.* Нормативный правовой акт как источник экологического права Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Н. А. Карпович // – Режим доступа: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/19811/1/7.pdf>. – Дата доступа: 15.11.2021.

4. *Белянская, Л. И.* Конституционные основы обеспечения национальных интересов недропользования в России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Л. И. Белянская. – М., 2006. – 166 с.

5. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. – 10-е изд., стер. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 62 с.

6. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 29.12.2020 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

7. 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 06.01.2021 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2021.

8. Основы системы прав собственности на природные ресурсы: Памятка реформаторам в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.oecd.org/env/outreach/2011_AB_NR_RUS.pdf. – Дата доступа: 22.10.2021.

9. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосо-

ния 01.07.2020) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-3.htm>. – Дата доступа: 21.11.2021.

10. **Даниленко, Л. Н.** К вопросу о собственности и присутствии государства в рентообразующей сфере экономики / Л. Н. Даниленко // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2013. – № 44(233). – С. 11–21.

11. **Крюков, В.** Анализ развития системы недропользования в России (о необходимости ужесточения институциональных условий) / В. Крюков // Вопросы экономики. – 2006. – № 1. – С. 86–101.

Поступила в редакцию 06.12.2021 г.

Контакты: sleptsov@msu.by (Слепцов Андрей Витальевич)

Sleptsov A. V. PROTECTION OF SUBSOIL: CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECT.

The article is devoted to the study of features of constitutional regulation of relations in the field of subsoil protection in the Republic of Belarus. This topic is very relevant, since subsoil belongs to exhausted and non-renewable natural resources, which in turn indicates the importance of regulating the protection and rational use of subsoil, preventing depletion and pollution in order to meet the needs of the economy and the population, protecting the natural environment at the constitutional level.

Keywords: bowels of the earth, natural resources, protection of subsoil.