

## **К ВОПРОСУ О ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ НЕДР**

**Слепцов Андрей Витальевич**

доцент кафедры юриспруденции  
учреждения образования «Могилевский государственный  
университет имени А. А. Кулешова»;  
кандидат юридических наук, доцент  
(г. Могилев, Беларусь)  
sleptcov@m.msu.by

*Аннотация. В настоящей статье рассматривается вопрос о роли государственного управления как целенаправленного воздействия государства на общественные от-*

*ношения посредством установления и функционирования соответствующих правовых механизмов.*

Проблематике государственного управления в области охраны окружающей среды уделяется значительное внимание законодателя и правовой науки. Они получили существенное развитие в работах современных исследователей правовых проблем С. А. Балашенко, С. А. Боголюбова, А. К. Голиченкова, А. П. Гетьмана, Н. А. Карпович, А. Н. Крамника, Т. И. Макаровой, Л. М. Рябцева, О. И. Чуприс и др.

В эколого-правовой науке государственное управление в области охраны окружающей среды принято определять как деятельность компетентных государственных органов, направленную на организацию охраны окружающей среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, а также обеспечение режима законности в данных отношениях и конституционных гарантий прав граждан на благоприятную окружающую среду [1, с. 10]. Такое определение, на наш взгляд, комплексно отражает роль государства в соответствующих экологических отношениях.

Большинством исследователей также обращается внимание на то, что структура и содержание государственного управления обуславливается в первую очередь его целями и задачами. Цели государственного управления, предусматривающие достижение общественно полезных результатов в области охраны недр, включая экологическое, экономическое, социальное содержание, а также надлежащие его задачи, определяются актами законодательства, в том числе об утверждении соответствующих документов программного характера.

Их анализ свидетельствует, что систему целей государственного управления в области охраны недр возглавляют стратегические цели деятельности государства, объединяющие все направления государственно-правового воздействия во всех сферах отношений. Они определены в Законе Республики Беларусь «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь» от 14 ноября 2005 г. № 60-З. Согласно данному программному Закону стратегическими целями внутренней политики Республики Беларусь являются обеспечение прав и свобод человека и гарантии их реализации; повышение уровня благосостояния народа; развитие демократического социального правового государства; формирование эффективной социально ориентированной рыночной экономики.

В свою очередь, цели государственной экологической политики определены в Государственной программе «Охрана окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов» на 2021–2025 годы как обеспечение экологически благоприятных условий для жизнедеятельности граждан, охраны окружающей среды, сохранение и устойчивое использование природных ресурсов.

Для достижения поставленной цели необходимо решение таких задач, как проведение поиска и (или) предварительной разведки в целях наращивания собственной минерально-сырьевой базы, регионального геологического изучения недр для выявления различных видов полезных ископаемых, а также обеспечение рационального (устойчивого) использования природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Необходимо отметить, что в качестве результатов реализации данной Государственной программы предусматривается обеспечение прироста запасов полезных ископаемых (нефти соответствующих категорий). Вместе с тем, комплексом мероприятий подпрограммы 1 «Недра Беларуси» предусматриваются мероприятия не только по наращиванию топливно-энергетического потенциала, но и по изучению подземной гидросферы, мониторингу ее состояния в целях сохранения ресурсного потенциала и выполнения национальных и международных обязательств. Указанное свидетельствует о более широких экологически значимых целях данной Государственной программы, что, однако, не отражено среди ожидаемых результатов ее реализации.

Таким образом, данные программные мероприятия акцентированы на результатах управления в области недропользования скорее экономического, чем экологического содержания. Цели государственной политики в области охраны недр на уровне программных актов четко не определены, что требует внимания при разработке и совершенствовании такого рода актов на последующий период социально-экономического развития Республики Беларусь.

Необходимо системное комплексное закрепление стратегических целей государственного регулирования и управления в области охраны недр, охватывающих предотвращение загрязнения, истощения, повреждения недр и (или) предотвращение иного вредного воздействия на недра, на окружающую среду, отдельные природные объекты, жизнь и здоровье человека, вреда иным охраняемым общественным интересам в результате деятельности, связанной с использованием недр, и ликвидацию последствий такого воздействия.

Отметим, что в настоящее время задачи государственного управления в области охраны недр также не имеют системного правового отражения. Законодательство об охране окружающей среды, как правило, ограничивается указанием на полномочия государственных органов в области охраны и использовании недр. Вместе с тем конкретизация задач государственного управления в этой области имеет определяющее значение для достижения целей правовой охраны недр, наиболее эффективной реализации полномочий в этой области органов государства.

В этой связи предлагаем специально выделить и закрепить в Кодексе о недрах задачи государственного управления в области охраны недр как компонента природной среды; его задачи в области охраны окружающей среды в отношениях недропользования; задачи государственного управления по распоряжению в интересах общества ресурсами недр, обеспечению рационального использования ресурсов недр в интересах настоящего и будущих поколений; а также задачи по гарантированию соблюдения и защиты экологических прав и законных интересов человека и гражданина в отношениях недропользования.

С. А. Балашенко пишет, что управление – не что иное, как система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей власти и создаваемых ими государственных органов; механизм управления природопользованием и охраны окружающей среды включает методы, формы, функции управления и систему государственных органов, осуществляющих такое управление [2, с. 161].

Так, в научной литературе отмечается, что совокупность функций составляет содержание управления [3, с. 68]. При этом функции государственного управления разграничиваются на общие, в той или иной мере присущие всем видам управления, и специальные функции, которые формируются на основе общих функций и способствуют их развитию [3, с. 68]. Таким образом, перечень и содержание соответствующих специальных функций государственного управления должны конкретизироваться применительно к задачам, решаемым в процессе государственного управления охраной окружающей среды.

В числе функций государственного управления, определяющих направления деятельности уполномоченных государственных органов в области охраны окружающей среды, белорусскими учеными выделяются стандартизация и нормирование, прогнозирование, планирование и лицензирование в области охраны окружающей среды, мониторинг

окружающей среды, учет и контроль в области охраны окружающей среды, государственная экологическая экспертиза, разрешение споров в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды [4, с. 138]. Перечень таких функций конкретизируется применительно к задачам, решаемым органами государственного управления в соответствующей области экологических отношений. При этом отмечается, что эффективность управленческой деятельности по охране окружающей среды зависит от осуществления каждой из этих функций и одновременной их взаимосвязи.

Таким образом, функции государственного управления в области охраны недр охватывают такие направления как прогнозирование, планирование, координация, организация, регулирование и руководство деятельностью всех субъектов в рассматриваемой области, контроль и учет в области охраны недр. Эти функции должны включать реализацию конкретных мер в области охраны недр, исходя из задач, подлежащих решению при осуществлении государственного управления и которые необходимо закрепить в актах законодательства при определении полномочий государственных органов.

В институциональном аспекте охрана недр как область государственного управления предполагает наличие соответствующей системы государственных органов, осуществляющих деятельность в данной области. Именно органы управления, наделенные определенной компетенцией, как отмечает С. А. Балащенко, выступают основным элементом системы управления. Данные органы подразделяются им на органы общей, специальной, межведомственной и отраслевой (ведомственной) компетенции [2, с. 162].

В связи с этим проблематика правовой охраны недр обуславливает актуальность вопроса о правовом закреплении компетенции указанных органов. Уполномоченными государственными органами, осуществляющими государственное управление и регулирование в области использования и охраны недр, согласно ст. 8 Кодекса о недрах, являются Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, Минприроды, МЧС, местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы в соответствии с их компетенцией. Компетенция данных органов, включая управленческие полномочия в области охраны недр, установлена в законодательных актах, определяющих их правовой статус, а также регулирующих отношения, связанные с охраной недр.

Согласно положениям административного права, компетенция органа управления является общим свойством органа управления, включает совокупность его властных полномочий [3, с. 180] и рассматривается как система субъективных прав и обязанностей особого рода. Большинство ученых выделяет в структуре компетенции предметы ведения и полномочий, указывая, что она состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения. Для достижения целей правовой охраны недр важнейшим фактором является обоснованность распределения между государственными органами данной компетенции, достаточность их полномочий для реализации возложенных на них функций.

Так, направление, организация и координация деятельности всех субъектов в рассматриваемой области осуществляется посредством определения уполномоченными органами основ государственной политики в области охраны недр, организации деятельности органов государства и иных субъектов отношений по ее реализации, в том числе на республиканском и местном уровне. Данные функции принадлежат органам общей компетенции (Президент Республики Беларусь, Правительство, местные советы депутатов, местные исполнительные и распорядительные органы).

В российской юридической литературе обоснована необходимость создания специального органа исполнительной власти, на который должно быть возложено осуществление всех полномочий по вопросам, связанным с использованием недрами; указанный орган должен нести ответственность за обеспечение соблюдения требований по охране окружающей природной среды при разработке месторождений полезных ископаемых, захоронении радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов, а также иных видов недропользования [5].

Полагаем, что данное предложение заслуживает внимания. Организационно-правовое обособление данной функции государственного управления позволяет конкретизировать ответственность органа управления за результаты деятельности в данной сфере, предполагает четкое закрепление его соответствующих полномочий. Вместе с тем, на настоящем этапе обоснованным является возложение данных функций в Республике Беларусь на Минприроды согласно широкому пониманию целей правовой охраны недр, предлагаемому в юридической литературе [6, 65]. При этом на данное министерство должны

быть прямо возложены функции по обеспечению охраны недр и координации деятельности иных органов государственного управления в этой области, в том числе, на которые возложено обеспечение экологической безопасности в отношениях, связанных с использованием недр [6, 65].

Таким образом, деятельность по координации функционирования всех субъектов в области охраны недр, экологическому прогнозированию и стимулированию охраны недр, обеспечению реализации требований по охране недр, включая предупреждение и пресечение их нарушений, реализуемая посредством государственного управления в формах и методами, присущими государственному управлению в области охраны окружающей среды, является неотъемлемой составляющей механизма государственного управления в области охраны недр. В данной сфере управленческое воздействие государства проявляется в диапазоне от правового закрепления и контроля за надлежащей реализацией обязательных и диспозитивных предписаний до определения и применения мер принуждения и юридической ответственности. Полагаем возможным определить государственное управление в области охраны недр как составляющую управления в сфере охраны окружающей среды, реализуемую в целях обеспечения соблюдения правовых норм, направленных на охрану недр, пресечения нарушений законодательства в области охраны недр и возмещение причиненного недрам вреда.

### Список литературы

1. Балащенко, С. А. Государственное управление в области охраны окружающей среды : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / С. А. Балащенко; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2001. – 39 с.
2. Балащенко, С. А. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балащенко, Т. И. Макарова, В. Е. Лизгаро. – 2-е изд., перераб. – Минск : Вышэйшая школа, 2021. – 399 с.
3. Административное право: учеб. пособие / Л. М. Рябцев [и др.] – Минск : Изд. центр БГУ, 2014. – 607 с.
4. Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балащенко [и др.]. – Минск : БГУ, 2013. – 240 с.
5. Гудков, С. В. Правовое обеспечение государственного регулирования недропользования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С. В. Гудков ; Мос. гос. юрид. акад. – М., 2005. – 32 с.
6. Слепцов, А. В. Актуальные проблемы правовой охраны недр в Республике Беларусь : монография / А. В. Слепцов. – Могилев : МГУ им. А. А. Кулешова, 2023. – 176 с.