

А. В. Слепцов

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ БЕЛОРУССКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ОХРАНЕ НЕДР

Слепцов Андрей Витальевич – старший преподаватель кафедры гражданского и хозяйственного права Учреждения образования «Могилевский государственный университет имени А.А. Кулешова», магистр юридических наук, соискатель ученой степени кандидата наук Белорусского государственного университета.



Введение

Для того, чтобы понять сущность правового явления, необходимо уделить особое внимание глубокому исследованию вопросов истории развития и особенностям формирования данного института в правовой системе государства. Поэтому интересным представляется анализ исторического опыта правового регулирования отношений по охране недр и их рациональному использованию на территории Республики Беларусь.

С развитием промышленности, а также прогрессом науки и техники недра играют все возрастающую роль в жизни человеческого общества. Невозможно представить развитие человечества и даже сохранение завоеваний современной цивилизации без освоения богатств земных недр. К сожалению, данные процессы, способствующие развитию цивилизации, приводят к истощению природных ресурсов. Вопросы охраны недр от нерационального использования и загрязнения в последние годы приобретают особую остроту. Однако проблемы их охраны и рационального пользования стояли довольно давно. Об этом свидетельствует развитие законодательства в области недропользования как в нашей стране, так и в других индустриально развитых странах.

Основная часть

Еще на заре человечества добыча людьми из недр земли полезных ископаемых была обусловлена постоянно растущими потребностями человеческого общества. Первые упоминания об использовании недр относятся ко времени древних цивилизаций, таких как Древний Египет, Китай, Месопотамия, Древний Рим. Можно отметить, что горное дело берет свое начало с использования строительных материалов: камня, соли и глины. Изначально ресурсы недр использовались, в первую очередь, для защиты от нападений и спасения от холода. Постепенно от собирательства в местах открытых залегающих природных ресурсов человек перешел к выкапыванию камней из земли посредством простейших горных работ.

С дальнейшим увеличением потребностей человека приходит осознание, что для обеспечения жизнедеятельности и удовлетворения растущих потребностей необходимо искать новые способы использования запасов недр. Возникают такие виды деятельности, как обогащение и отбор более подходящих для обработки образцов.

На ранних этапах развития правовой мысли общества наиболее интересным является регулирование пользования природными ископаемыми Древнего Рима. Следует отметить, что у римских юристов изначально недра не имели самостоятельного правового статуса в области природоресурсных отношений. Правовой режим недр отождествлялся с режимом земли в целом, так как «изъятие из недр (добыча) чего-либо полезного для человеческой жизни и деятельности было связано с использованием земельных участков»¹.

В основе правового регулирования недропользования в Риме лежит принцип, «по которому минералы, как плод земли, наряду со всеми другими ее произведениями, принадлежат вполне собственнику поверхности»².

Земли с местами залегания полезных ископаемых передавались в пользование на особом вещном праве, с обязательной уплатой собственнику рентных платежей. С использованием недр был связан особый предиальный сервитут, то есть относящееся собственно к земле право на поиск и добычу с подчиненного участка извести, песка, камня, воды и иных полезных ископаемых.

С началом разработки в горной местности рудных месторождений олова, меди, железа, золота, серебра и других полезных ископаемых, а также с появлением в связи с этим первых «горнозаводских производств» стал использоваться термин «горный». Начало освоения недр в Европе во времена средневековья также связано с примитивной разработкой месторождений полезных ископаемых в горах или горной местности. Именно это обстоятельство явилось исторической предпосылкой появления терминов «горное право», «горное законодательство» и других словосочетаний, связанных

¹ Елюбаев Ж. С. Право о недрах – самостоятельная отрасль казахстанского права. С. 32.

² Вовчок В. Недра земли в России и их обобществление. С. 63.

с освоением недр¹. Этим же объясняется наименование первых систематизированных законодательных актов в европейских странах. Например, горные законы: французский (1810 г.), австрийский (1854 г.), прусский (1865 г.), саксонский (1868 г.), финляндский горный устав (1883 г.) и др.²

Таким образом, начатое собирательством и обработкой каменных материалов (кремня, нефрита, обсидиана) в местах открытых разработок, горное дело со временем выходит на этап добычи необходимых материалов для жизнедеятельности.

В средневековой Европе хотя и встречался римский принцип о праве собственности на полезные ископаемые собственника земельного участка, но в начале XV в. почти повсеместно устанавливается правило горной регалии, которое гласило, что право собственности на недра закрепляется за верховной властью в лице правителя. «Верховная власть пользовалась своим правом обыкновенно таким образом, обложив добычу главнейших ископаемых в пользу своей казны определенной податью, чаще всего натурою»³.

В этот период в странах феодальной Европы начинает формироваться законодательство, регулирующее отношения недропользования. Так, например, горные предприниматели чешского города Йиглавы еще в 1249 г. сумели добиться от чешских королей записи норм горного права, которые гарантировали надежную правовую основу для разведки и добычи серебра. С этого времени горное право было пожаловано горнякам на всей территории Чешского королевства.

В средневековой Германии государи объявляли промысел свободным, любой желающий мог искать месторождение природных ископаемых, а в случае открытия получал известную площадь для разработки под условием уплаты подати и постоянного ведения разработки. Такой порядок получил название горной свободы.

Рассматривая становление законодательства о недрах на территории современной Беларуси, историю развития горного права в Республике Беларусь можно подразделить на 3 этапа, каждый из которых соответствует периоду действия конкретного нормативного правового акта:

1) горное право периода Российской Империи (1772–1917 гг.). На этом историческом этапе развития действуют указы о горном праве, такие как Манифест 28 июня 1782 года, Горный Устав Российской Империи. Формально данный период начинается с момента вхождения белорусских земель в состав Российской империи и заканчивается в 1917 году;

2) горное право СССР и БССР (1920–1997 гг.). В этот период были приняты Декрет «О недрах земли» от 30 апреля 1920 года,

¹ Елюбаев Ж. С. Право о недрах – самостоятельная отрасль казахстанского права. С. 32–33.

² Штоф А. А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. С. 118.

³ Вовчок В. Недра земли в России и их обобществление. С. 63–64.

первый общесоюзный закон «Горное положение СССР» от 9 ноября 1927 года и «Основы законодательства СССР и Союзных Республик о недрах», принятые в 1968 году;

3) современное законодательство о недрах (начиная с 1997 г.). Данный период берет начало с принятия первого Кодекса Республики Беларусь «О недрах» и длится по настоящее время.

Анализируя этапы становления правовых норм, регулирующих пользование недрами в Беларуси, можно отметить, что правовое регулирование недропользования на территории белорусского государства уходит глубоко в историю, но при этом оно возникает значительно позднее, чем горный промысел и горное производство.

В древние времена на территории Беларуси действовало обычное право, которое постепенно заменилось писаными законами. Деятельность, направленная на поиски, добычу и переработку полезных ископаемых, подчинялась действию обычного права, а также регулировалась жалованными грамотами великих князей (привилегиями), в которых фиксировались отдельные нормы права. Важной формой выражения обычного права служили акты юридических сделок. Неотъемлемой частью как обычного, так и писаного права всегда были нормы, направленные на регулирование природных богатств и природопользование.

С момента присоединения белорусских земель к Российской империи берет свое начало первый этап развития горного права на территории современной Беларуси. Горнодобывающая царская Россия входила в группу индустриальных государств-лидеров, располагая мощной минерально-сырьевой базой и занимая в мире по величине ресурсов места от первого до пятого¹. В 1794 году на территории Беларуси были созданы первые металлургические мануфактуры, а уже в начале XIX века были построены первые крупные металлургические комбинаты и чугунолитейные заводы.

К данному этапу приурочен указ Екатерины II, по которому была ликвидирована так называемая горная свобода, провозглашенная при Петре I, согласно которой любой человек, какого бы чина и достоинства он ни был, мог разведывать и добывать полезные ископаемые, как на собственных, так и на чужих землях. Манифест Екатерины II от 28 июня 1782 года признал за владельцем поверхности земли право исключительной собственности и на ее недра. Однако законодательство Российской империи продолжало выдвигать и Петровский принцип горной свободы. Данный принцип «лег в основу изданных для Царства Польского положений о горном промысле 16 июня 1870 года и 28 апреля 1892 года. Последнее положение проводит начало горной свободы, с правом первого открывателя, на всякого рода землях, по отношению к ископаемым углям, рудам свинцовым, цинковым и железным»².

¹ Голик, В. И. Становление правовых и экономических отношений в истории горного дела (с древних времен до 1917 года). С. 102.

² Вовчок В. Недра земли в России и их обобществление. С. 71.

Первые крупные шаги, направленные на охрану недр и их рациональное использование, были предприняты в связи с принятием основ российского горного законодательства 1832 г. «Свода учреждений и уставов горного управления», в основу которого был положен проект Горного положения 1806 г. Последнее официальное издание Горного устава России состоялось в 1893 г.

Главой 4 раздела II Устава горного, введенной в действие с 1892 г., были установлены нормативы земельных участков, предоставляемых для добычи нефти. Выбор способа добычи оставался на усмотрение самого промышленника, однако при этом он был обязан соблюдать установленные правила производства подземных работ, противопожарные правила и т.д. Устав горный предусматривал меры оперативного воздействия на недропользователей при нарушении ими правил ведения работ.

Как отмечает Л. Н. Мороз, Горный устав «представлял собой по сути закон, причем прямого действия. Помимо подробной регламентации поисков, разведки и разработки месторождений полезных ископаемых, в нем детально регулировались также вопросы: собственности на геологические ресурсы; управления горным делом, переработки добытого геологического сырья, налогообложения, иные отношения, вплоть до тщательного упорядочения прав, обязанностей, условий труда и даже пенсионного обеспечения горных специалистов»¹.

Советский этап развития законодательства о недрах берет свое начало с момента упразднения дореволюционных горно-правовых актов. В первый день революции 26 октября (8 ноября) 1917 года советская власть декретом «О земле» осуществила национализацию земли, ее недр, лесов и вод. Единственным собственником природных богатств стало Советское государство. Недра с момента национализации перешли не только в собственность, но и в исключительное пользование государства. Такая особенность наложила отпечаток на дальнейшее развитие горного законодательства в советский период.

Многообразие целей использования недр и сложность возникающих при этом отношений породили необходимость принятия специальных законодательных актов, например, декрета «О торфяных болотах» 1922 года, а также подзаконных правовых актов по различным вопросам недропользования в целях добычи полезных ископаемых².

Первым специальным законом, регламентирующим порядок и способы эксплуатации недр земли на основе национализации земли и ее недр, был принятый Советом Народных Комиссаров РСФСР 30 апреля

**МНОГООБРАЗИЕ ЦЕЛЕЙ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДР
И СЛОЖНОСТЬ ВОЗНИ-
КАЮЩИХ ПРИ ЭТОМ ОТ-
НОШЕНИЙ ПОРОДИЛИ
НЕОБХОДИМОСТЬ ПРИ-
НЯТИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
АКТОВ**

¹ Мороз Л. Н. Недра Республики Беларусь. С. 11.

² Там же. С. 11.

1920 года декрет «О недрах земли»¹. Данный декрет заложил основу для развития горного законодательства.

В период индустриализации страны 9 ноября 1927 года был принят первый общесоюзный закон – Горное положение СССР, который был введен в действие с 1 января 1928 года. В развитие Горного Положения в союзных республиках были приняты свои горные положения и законы².

Все эти правовые акты регулировали исключительно поиски, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых. Примечательно, что в Горном положении имелись нормы о добыче урановых, «радийсодержащих» руд, а разработка месторождений торфа была отнесена к сфере республиканского законодательства³. Это положение особо подчеркивало необходимость геологического и технического контроля, поэтому в нем определялось, что для обеспечения соблюдения горного законодательства, охраны недр и с целью борьбы со стихийными бедствиями устанавливается горнопромысловый надзор. «Охрана недр, в частности, заключалась в наблюдении за надлежащим применением технических методов и способов горных работ в соответствии с геологическим строением месторождений, их особенностями и характером залегания пород и ископаемых»⁴.

Важное значение в деле рационального использования и охраны недр Беларуси имеет Закон «Об охране природы в Белорусской ССР» от 21 декабря 1961 года⁵. Согласно ст. 4 данного Закона, охране подлежат запасы твердых, жидких и газообразных полезных ископаемых, находящихся в недрах, как источник обеспечения народного хозяйства минеральным сырьем и топливом, а также классические и опорные геологические обнажения, имеющие большое значение для установления возраста горных пород и процессов формирования земной коры. Согласно данному законодательному акту проведение геологических работ и разработка месторождений должны проводиться в соответствии с установленными нормами и правилами, с учетом наиболее полного и комплексного использования ресурсов недр и экономической целесообразности.

Новый этап в развитии законодательства о недрах вызвало постановление Верховного Совета СССР от 9 июля 1975 года «О мерах по дальнейшему усилению охраны недр и улучшению использования полезных ископаемых» и утверждение законом СССР от 9 июля 1975 года «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах»⁶. В Основах законодательства о недрах перечислен ряд неблагоприятных факторов, от которых следует охранять недра (раздел VI Основ).

¹ Коган М. Е. Право государственной собственности на недра земли в СССР. С. 4.

² Там же. С. 5.

³ Мороз Л. Н. Недра Республики Беларусь. С. 11.

⁴ Даукштс А. Я. Правовая охрана недр в Латвийской ССР. С. 17.

⁵ Об охране природы в Белорусской ССР: Закон от 21 декабря 1961 года. С. 336.

⁶ Даукштс А. Я. Правовая охрана недр в Латвийской ССР. С. 19–20.

Как отмечает Н. Б. Мухитдинов, главным в данном законе является законодательное закрепление принципов планомерного, комплексного и рационального использования недр как определяющей основы всей деятельности, связанной с использованием недрами, начиная от их геологического изучения, проектирования горнодобывающих предприятий и заканчивая добычей и переработкой полезных ископаемых¹.

На основании общесоюзного законодательства и в строгом соответствии с ним в 1976 году был утвержден Кодекс Белорусской ССР о недрах, который был введен в действие с 1 января 1977 года. Положительным моментом следует признать включение в эти правовые акты общих норм о регулировании использования полостей (пустот) недр и о заповедованиях².

Однако следует отметить, что в данный период в силу изъятия природных ресурсов из гражданского оборота, признания субъектом права исключительной государственной собственности на природные ресурсы Союза ССР, в законодательстве как Союза, так и союзных республик превалировал природноресурсный взгляд на общественные отношения в области охраны природы, в том числе и охраны недр.

Следует отметить, что данный односторонний подход к регулированию экологических отношений был обусловлен спецификой социалистической идеологии, в соответствии с которой социалистический способ производства считался оптимально способствующим сохранению природы³.

С распадом Союза и федеративной правовой системы, образованием Содружества Независимых государств возникли вопросы о формах национального законодательства и межгосударственных актов по регулированию использования и охраны природных ресурсов. На этапе становления Республики Беларусь как суверенного государства было вполне оправдано существование Кодекса Белорусской ССР о недрах, поскольку, как отмечает Л. Н. Мороз, практика нормотворчества в самоопределившихся республиках свидетельствует о сохранении кодексов советского периода в качестве основной формы регламентации природоресурсных отношений⁴.

Начиная с конца 1990-х годов в Республике Беларусь активно формируется система нового экономического законодательства, включая корпоративное, банковское, валютное, земельное, законодательство об иностранных инвестициях и т.д., создающая правовой режим для недропользования в целом.

Кодекс Белорусской ССР о недрах уже не отвечал требованиям времени и реалиям экономической жизни страны, сложившимся

**НА ЭТАПЕ СТАНОВЛЕНИЯ
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
КАК СУВЕРЕННОГО ГОСУ-
ДАРСТВА БЫЛО ВПОЛНЕ
ОПРАВДАНО СУЩЕСТВО-
ВАНИЕ КОДЕКСА БЕЛО-
РУССКОЙ ССР О НЕДРАХ**

¹ Мухитдинов Н. Б. Правовая охрана недр. С. 4.

² Мороз Л. Н. Недра Республики Беларусь. С. 12.

³ Балащенко С. А. Экологическое право. С. 37.

⁴ Мороз Л. Н. Недра Республики Беларусь. С. 12.

в этот период. Во многом данный Кодекс был направлен на использование Республикой Беларусь полезных ископаемых других государств¹.

Таким образом, планомерные изменения законодательной базы страны и последовавшие в дальнейшем качественные изменения в экономической сфере способствовали принятию в 1997 году Кодекса Республики Беларусь о недрах².

ПЛАНОМЕРНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ СТРАНЫ И ПОСЛЕДОВАВШИЕ В ДАЛЬНЕЙШЕМ КАЧЕСТВЕННЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ СПОСОБСТВОВАЛИ ПРИНЯТИЮ В 1997 ГОДУ КОДЕКСА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НЕДРАХ

Кодекс Республики Беларусь о недрах от 15 декабря 1997 года регулировал отношения, возникающие в процессе геологического изучения, использования и охраны недр Республики Беларусь. За тот период времени, в течение которого Кодекс имел юридическую силу, произошли значительные изменения в законодательстве, был накоплен определенный опыт правоприменительной практики реализации указанного нормативного правового акта, проявились достоинства и недостатки правового регулирования отношений в области недропользования. Необходимость

урегулирования аспектов деятельности в области использования и охраны недр, не нашедших законодательного закрепления в действующем правовом акте, способствовала принятию Кодекса Республики Беларусь о недрах от 14 июля 2008 года³ (далее – Кодекс о недрах).

Необходимость подготовки и принятия нового Кодекса о недрах в первую очередь была обусловлена тем, что одной из основных и приоритетных задач государства являлось и продолжает являться в настоящее время создание эффективной системы использования природных ресурсов, в том числе недр, которая позволила бы обеспечить их рациональное и эффективное использование, охрану и воспроизводство минерально-сырьевой базы.

При подготовке законопроекта изучались и использовались, с учетом условий, сложившихся в Республике Беларусь, нормы модельного Кодекса о недрах и недропользовании для государств – участников СНГ. Анализ норм федерального Закона о недрах Российской Федерации позволил согласовать законодательство Республики Беларусь и Российской Федерации в сфере рационального недропользования и их правовой охраны.

В целях обеспечения рационального использования и охраны недр в Кодексе о недрах присутствуют нормы, содержащие требования по рациональному использованию недр, охране их при геологическом изучении, а также содержащие особенности охраны

¹ Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов. С. 64.

² Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Республики Беларусь от 15.12.1997.

³ Кодекс Республики Беларусь о недрах.

недр при захоронении отходов. Законодательное закрепление указанных требований необходимо в целях обеспечения воспроизводства минерально-сырьевой базы Республики Беларусь, охраны недр от истощения и загрязнения и обеспечения конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, попытки правового решения проблем охраны недр и их рационального использования предпринимались на законодательном уровне только с конца XIX века, в связи с урегулированием правоотношений недропользования и охраны недр в Горном уставе Российской Империи.

В период советской власти вопросы правового регулирования рационального использования недр и их охраны регулярно поднимались и последовательно решались. Следует отметить, что на протяжении всего советского периода сохранялся односторонний (природоресурсный) подход к регулированию отношений в сфере пользования и охраны недр, который был обусловлен спецификой социалистической идеологии. Однако, несмотря на господство данного подхода, постепенно происходило совершенствование законодательных актов в области охраны недр. Об этом свидетельствует то, что в более позднем советском законодательстве вопросы правовой охраны недр регулировались достаточно подробно.

Правовое регулирование недропользования и охраны недр в Республике Беларусь в настоящее время, хотя и имеет достаточную законодательную основу, нуждается в дальнейшем совершенствовании, в связи с качественными изменениями в экономической системе общества, произошедшими за последнее десятилетие с момента принятия Кодекса Республики Беларусь «О недрах» в 2008 году.

Список использованных источников

1. Балащенко, С.А. Экологическое право: учебник / С.А. Балащенко, Т.И. Макарова, В.Е. Лизга-ро. – Минск: Вышэйшая школа, 2016. – 383 с.
2. Вовчок, В. Недра земли в России и их обобществление / Свед. и под ред. К. Качоровского. – СПб.: Труд и борьба, 1908. – 164 с.
3. Голик, В.И. Становление правовых и экономических отношений в истории горного дела (с древних времен до 1917 года) / В.И. Голик, О.Н. Полухин, Л.П. Шульгатый // Научный вестник Южного института менеджмента. – 2014. – № 2. – С. 101–105.
4. Даукштс, А.Я. Правовая охрана недр в Латвийской ССР / А.Я. Даукштс. – Рига: МИПК-СНК, 1980. – 40 с.
5. Елюбаев, Ж.С. Право о недрах – самостоятельная отрасль казахстанского права / Ж.С. Елюбаев // Приоритетные направления развития экологического, земельного и аграрного права: материалы Респ. круглого стола, приуроч. к юбилею д-ра юрид. наук проф. Т.И. Макаровой / редкол.: С.А. Балащенко [и др.] –

- Минск: Изд. центр БГУ, 2017. – С. 31–38.
6. 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.
 7. Кодекс Республики Беларусь о недрах: Закон Республики Беларусь от 15.12.1997 // Ведамасці Нацыянальнага Сходу Рэспублікі Беларусь. – 1998. – № 8-9.
 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, 2018.
 9. Мороз, Л.Н. Недра Республики Беларусь / Л.Н. Мороз. – Минск: Белорус. гос. н.-и. геол. предприятие «БелГЕО», 1995. – 162 с.
 10. Мухитдинов, Н.Б. Правовая охрана недр / Н.Б. Мухитдинов. – Алма-Ата: Общество «Знание» КазССР. Науч.-метод. совет по пропаганде знаний о государстве и праве, 1976. – 19 с.
 11. Об охране природы в Белорусской ССР: Закон от 21 декабря 1961 года // Сборник законов Белорусской ССР и указов Президиума Верховного Совета Белорусской ССР. 1938–1967 г. В двух томах. Т. 1. – Минск, «Беларусь», 1968. – С. 336.
 12. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов: Экол. право: Особенная часть: учеб. пособие / А.И. Бобылев, Д.М. Демичев, Н.А. Шингель. – Минск, 1992. – 198 с.
 13. Штоф, А.А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов в России и в главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы / А.А. Штоф. – СПб.: тип. М.М. Стасюлевича, 1896. – 621 с.

Дата поступления в редакцию 25.06.2018.