

УДК 349.6

НЕДРА КАК ОБЪЕКТ ЭКОЛОГО–ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ

А. В. Слепцов

кандидат юридических наук, декан факультета экономики и права
Могилевский государственный университет имени А. А. Кулешова

Статья посвящена изучению содержания и системы эколого-правовой охраны недр. В статье рассматриваются основные группы объектов эколого-правовой охраны. Автор приходит к выводу, что недра, как объект эколого-правовой охраны, подлежат правовой охране как компонент природной среды, объект права исключительной государственной собственности и права природопользования.

Ключевые слова: недра, природные ресурсы, охрана недр.

Введение

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 [1, с. 96].

Проблематика правовой охраны недр, в том числе предупреждения и преодоления правовыми средствами многообразного отрицательного воздействия на них деятельности человека, в настоящее время существенно актуализируется в силу осознания особой роли недр как компонента природной среды, выступающего основанием наземных и подземных экологических систем, и одновременно являющегося источником многих видов полезных ископаемых, содержащим уникальные геологические минералогические, палеонтологические материалы.

Основная часть

Правовая охрана в теории права трактуется как вид воздействия права на общественные отношения, целью которого является обеспечение соблюдения и защита прав и законных интересов субъектов этих отношений.

Так, О. С. Колбасов указывал, что право выступает одним из наиболее эффективных инструментов управления и, выражая экологические требования в виде общеобязательных правил поведения, интенсивно используется в целях решения задач охраны окружающей среды и обеспечения рационального использования природных ресурсов [2, с. 3].

В понятии правовой охраны находит выражение прежде всего охранительная функция права, которая, как отмечает О. Г. Лапшина, представляет собой обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленного на охрану общезначимых, наиболее важных экономических, политических, национальных, личных отношений, вытеснение явлений, чуждых данному обществу [3, с. 7–8]. На данные признаки указывают и иные авторы [4].

Правовая охрана предполагает создание необходимых условий для стабильного функционирования общественных отношений с учетом специфики их предмета, предупреждения и пресечения явлений, нарушающих условия для их бесконфликтного развития и противоречащих охраняемым общественным интересам, правам и закон-

ным интересам граждан. Данный вывод правомерно принять во внимание при определении сущности правовой охраны недр как неотъемлемой составляющей правового обеспечения охраны окружающей среды.

Как обоснованно отмечает В. И. Червонюк, основное назначение охранительной функции права заключается в превентивной охране общественных отношений, предотвращении нарушений норм права, а эффективность ее тем выше, чем больше субъектов прав подчиняются предписанию норм права, выполняют требование запрета, побуждая их воздерживаться от совершения наказуемого поступка [5, с. 168]. Вместе с тем ученый указывает, что, охраняя общественные отношения, право пресекает, запрещает, карает действия, нарушающие условия нормального развития, противоречащие интересам общества, государства и граждан, и тем самым вытесняет их [5, с. 168]. В этом проявляется правовая защита, применяемая в случаях негативного воздействия на объекты правовой охраны и включающая пресечение противоправных деяний, восстановление нарушенных прав, а также применение к виновным установленных мер ответственности.

О. Г. Цикаришвили, разграничивая понятия «правовая охрана», «правовая защита», «обеспечение» и «гарантирование», делает вывод о том, что «охрана» включает в себя «защиту», и с их помощью (вместе с «гарантированностью») достигается «обеспечение» как наиболее широкая, собирательная категория [4].

В системе правовой охраны определяющее значение имеет объект правовой охраны. Объект правовой охраны обуславливается общественными отношениями, складывающимися с учетом специфики предмета этих отношений. В научных исследованиях отмечается, что проблема объекта воздействия права остается не до конца разработанной; отдельные авторы выделяют и отождествляют объект субъективного права и объект правоотношения, другие указывают и на наличие такого элемента в правоотношении, как предмет [6, с. 8].

Под объектом эколого-правовой охраны подразумевается объект (предмет) правового воздействия в широком смысле слова. Таким объектом, в частности, называются окружающая среда в целом, недра, иные компоненты природной среды, природные и другие объекты, связанные с окружающей средой [7; 8, с. 56].

В юридической литературе выделяются три основные группы объектов эколого-правовой охраны:

- компоненты природной среды (земля, недра, воды, леса, животный мир, атмосферный воздух и др.);
- естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию, имеющие глобальное значение;
- объекты особой охраны, то есть специально выделенные в законодательстве территории и части природы, редкие виды растений и животных и т. д. [9, с. 49–52].

Отметим, что С. А. Боголюбов под объектами правовой охраны окружающей среды понимает ее составные части, находящиеся в экологической взаимосвязи, отношения по использованию и охране которых урегулированы правом, поскольку представляют экономический, экологический, рекреационный, демографический, эстетический интерес [10, с. 48].

Под объектом правовой охраны также понимается объект субъективного права (объект интеллектуальных прав, объект прав собственности и др.). Так, правовой охране подлежит исключительная собственность государства на недра, воды, леса (ч. 6 ст. 13 Конституции) [11]. Тем самым определяются основы правового статуса недр и содержание их правовой охраны. Данные нормы действуют во взаимосвязи с частью шестой ст. 44 Конституции, согласно которой осуществление права собственности не должно противоречить общественной пользе и безопасности, наносить вреда окружа-

ющей среде, ущемлять права и защищаемые законом интересы других лиц. Это требование правомерно распространить и на осуществление государством правомочий собственника недр, в том числе при определении условий пользования недрами иными субъектами [12, с. 30].

Т. И. Макарова к объектам экологических отношений обоснованно также относит право природопользования [8, с. 56], выделяя такие его виды, как общее и специальное природопользование, а также обращая внимание на содержательную специфику права комплексного природопользования [13].

Согласно ст. 3 Кодекса Республики Беларусь о недрах [14] (далее – Кодекс о недрах), объектами отношений в области использования и охраны недр являются: ресурсы недр, участки недр, в том числе геологические и горные отводы, горные предприятия, отдельные горные выработки, геологическая информация, минералогические, палеонтологические и иные уникальные геологические материалы (далее – МПиУГМ), права на пользование недрами. Из этих объектов преимущественно средствами экологического права охраняются ресурсы недр, геологическая информация, МПиУГМ.

Что касается иных объектов отношений в области охраны недр, признаваемых таковыми согласно Кодекса о недрах, а именно участков недр, горных предприятий, прав на пользование недрами, необходимо отметить, что во многом их правовой режим определяется средствами гражданско-правового регулирования. Так, участки недр, согласно Гражданскому кодексу Республики Беларусь [15], определены как недвижимые вещи (п. 1 ст. 130).

Также отметим, что иными законодательными актами практически не предусматривается специфика правового режима иных объектов отношений в области использования и охраны недр (горные предприятия, отдельные горные выработки; геологическая информация; права на пользование недрами и др. (ст. 3 Кодекса о недрах)).

Объектом правовой охраны также выступают законные интересы, то есть, как определяет В. В. Субочев, стремление субъекта пользоваться социальным благом и обращаться за защитой к компетентным органам в целях удовлетворения не противоречащих нормам права интересов [16]. В. В. Болгова указывает, в частности, что в основе формирования публичного интереса лежат потребности, осознаваемые как собственные всеми субъектами (и людьми, и государством, и обществом), а средства удовлетворения таких всеобщих потребностей должны быть правовыми и предполагать в целом построение правопорядка [17, с. 8]. Т. И. Макарова отмечая, что окружающая среда в целом является общественным потребительским (публичным) благом, указывает на такой существенный признак этого блага, как неделимость и возможность использования его лишь совместно с другими индивидами [18, с. 11].

В связи с отмеченным, полагаем, что в правовом регулировании должен быть обеспечен баланс экологических и экономических интересов общества. Правовая охрана недр в данном значении базируется на особых свойствах недр как составляющей окружающей среды – общественного потребительского (публичного) блага, обуславливает необходимость правовой охраны соответствующих публичных интересов в обеспечении благоприятного состояния окружающей среды, ее способности быть источником соответствующих ресурсов.

Конституция прямо не закрепляет положения о необходимости охраны недр, как и иных компонентов природной среды. Однако в ней закреплены положения об осуществлении государством контроля за рациональным использованием природных ресурсов в целях сохранения и улучшения условий жизни (ч. 2 ст. 46 Конституции). В решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 6 июля 2016 г. было отмечено, что недра, воды, леса составляют исключительную собственность государства, которая, являясь общественным достоянием, удовлетворяет общественные потребности, при-

звана служить интересам всего общества не только в настоящем, но и в будущем; это отвечает положению преамбулы Конституции, декларирующему ответственность народа Беларуси за ее настоящее и будущее [19].

Таким образом, в правовой охране недр необходим учет их роли как общественно-го достояния, призванного служить интересам всего общества не только в настоящем, но и в будущем, удовлетворяя общественные потребности в сохранении естественных условий существования и пространственного предела самоопределения народа, наличия необходимых природных ресурсов как основы благосостояния народа и суверенитета Республики Беларусь, в благоприятном состоянии окружающей среды (ч. 1 ст. 9, ч. 1 ст. 46 Конституции).

Заслуживает внимания позиция А. С. Шестерюка, который указывает на универсальный характер экологических отношений, их связь с процессами развития систем, что позволяет каждое явление природы, общества и человека рассматривать как объект охраны и права [20].

Исходя из понимания в естественнонаучной литературе экосистемы как любой системы, включающей в свой состав сообщества живых существ и среду их обитания, объединенные в единое функциональное целое [21], в Конвенции о биологическом разнообразии экосистема определена как динамичный комплекс сообществ растений, животных и микроорганизмов, а также их неживой окружающей среды, взаимодействующих как единое функциональное целое [22].

А. С. Шестерюк полагает, что эколого-правовой подход способен и обязан любое изучаемое в его границах явление интерпретировать как экосистему, выявляя в нем черты, особенности и закономерности, которые вне его не очевидны, не проявляются [20].

Особенностью недр, широко признаваемой в естественнонаучной литературе, является ограниченность их ресурсов; полезные ископаемые и минеральные ресурсы практически не восстанавливаются в период, сопоставимый с человеческой жизнью или хотя бы с жизнью нескольких поколений людей. С другой стороны, оценка запасов ресурсов недр постоянно уточняется по мере модернизации и совершенствования технических средств и технологий освоения недр, вовлечения в производство ранее не использовавшихся видов ресурсов недр. Так, разведка месторождений полезных ископаемых в большинстве случаев сегодня проводится на глубине до 300 метров, при этом использование современных технологий позволяет осуществлять добычу на глубине до двух-трех тысяч метров [23].

Выталкивание в поверхностные слои земной коры полезных ископаемых также происходит в результате геологических процессов. Полагаем, однако, что в силу протяженности во времени этих процессов, обеспечение рационального использования разведанных и доступных для освоения ресурсов недр – в настоящий период важная составляющая правовой охраны недр.

В Кодексе о недрах обоснованно различаются понятия «недра» и «ресурсы недр». При этом к ресурсам недр Кодекс о недрах относит полезные ископаемые, подземные пространства и геотермальные ресурсы недр, промышленное и иное хозяйственное использование которых технологически возможно и экономически целесообразно (п. 39 ст. 1). Таким образом, недра являются более широким юридическим понятием, а правовая охрана недр включает обеспечение рационального использования их ресурсов, но не сводится только к нему.

Недра, связанные с землей, являются ее естественным продолжением. Нарушение взаимосвязей между составными элементами недр, изменение условий протекания геологических процессов на отдельных участках недр могут оказывать существенное влияние на верхний слой земной коры. В результате хозяйственной и иной деятельности,

связанной с использованием недр, добытых ископаемых и веществ, при бурении скважин и иных способах пользования ресурсами недр, технологическими отходами могут загрязняться почвы, поверхностные и подземные водные объекты, атмосферный воздух.

Как отмечается в научной литературе, факторы, влияющие на трансформацию природной среды под воздействием, в частности, разведки и добычи нефти, проявляются в разрушении горных пород; загрязнении грунтов и подземных вод за счет использования буровых растворов и коррозии металла обсадных труб, остающихся в недрах после прекращения бурения и добычи нефти; интенсивном засолении почв в зонах воздействия буровых скважин и земляных амбаров [24, с. 2]. При этом в зонах наиболее неблагоприятной геоэкологической ситуации химические, гидрологические, гидрогеологические, физико-механические процессы вызывают формирование техногенных форм рельефа, химическое загрязнение почв, загрязнение поверхностных и увеличение минерализации подземных вод, изменение гидрогеологических условий территории [24, с. 12–13].

Физическое нарушение структуры недр, нарушение температурных режимов геологических процессов приводят к нарушению почвенно-растительного покрова над участком недр, природных ландшафтов на площадках добычи полезных ископаемых и прилегающих к ним территориях. Изъятие водных ресурсов и сброс сточных вод в процессе воздействия на недра ведет к истощению и загрязнению наземных водных объектов, развитию эрозий земли, заболачиванию, просадкам, оползням на соответствующей территории. Такое воздействие, в свою очередь, приводит к изменению среды обитания объектов подземного и наземного животного мира, ухудшению условий их размножения и путей миграции и др. [12, с. 40].

Вред, который может быть причинен в результате негативного воздействия на недра как непосредственно недрам, так и другим компонентам природной среды, окружающей среде в целом, а в конечном итоге жизни и здоровью человека, обуславливает необходимость комплексных мероприятий по охране недр [25, с. 155–156].

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что недра подлежат правовой охране как компонент природной среды, объект права исключительной государственной собственности и права природопользования, а также как общественное достояние, призванное служить интересам всего общества, удовлетворяя общественные потребности в сохранении естественных условий существования, сохранении благоприятного состояния окружающей среды, наличия природных ресурсов как основы благосостояния народа Беларуси.

Перманентные совершенствования правовой охраны недр определяются необходимостью создания правовых условий для стабильного функционирования общественных отношений, связанных с недрами, с учетом юридически значимых свойств недр, а также предупреждения и пресечения явлений и процессов, нарушающих условия для бесконфликтного развития этих отношений, в том числе противоречащих охраняемым общественным и государственным интересам, правам и законным интересам граждан.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Слепцов, А. В.* Охрана недр: конституционно-правовой аспект / А. В. Слепцов // Весн. Магілёў. дзярж. ун-та ім. А.А. Куляшова. Сер. Д. Эканоміка. Сацыялогія. Права. – 2022. – № 1 (59). – С. 92–97.
2. *Колбасов, О. С.* Концепция экологического права / О. С. Колбасов // Право окружающей среды в СССР и Великобритании. – М. : Изд-во ИГиП АН СССР, 1988. – 132 с.
3. *Лапшина, О. С.* Охранительная функция права в системе функций права : автореф. дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. С. Лапшина ; Тольят. гос. ун-т». – Казань, 2011. – 25 с.

4. **Цикаришвили, О. Г.** Охранительная функция российского права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. Г. Цикаришвили ; Саратов. гос. акад. права. – Саратов, 2008. – 25 с.
5. **Червонюк, В. И.** Характеристика собственно юридических и социальных функций права / В. И. Червонюк // Общая теория гос. и права : учеб. пособие / под ред. В. В. Лазарева. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – С. 164–172.
6. **Ермолаева, Е. В.** Объект правоотношения: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Е. В. Ермолаева ; Ульянов. гос. ун-т. – Казань, 2004. – 27 с.
7. **Бринчук, М. М.** Экологическое право: объекты экологических отношений / М. М. Бринчук. – М. : Институт государства и права РАН, 2011. – 152 с.
8. **Макарова, Т. И.** Объекты экологических правоотношений / Т. И. Макарова // Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск : БГУ, 2013. – С. 56–63.
9. **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.
10. Экологическое право : учеб. пособие / под ред. С. А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2011. – 482 с.
11. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г., 17 окт. 2004 г. и 27 февр. 2022 г. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2022. – 80 с.
12. **Слепцов, А. В.** Правовая охрана недр в Республике Беларусь : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. В. Слепцов. – Минск, 2021. – 187 л.
13. **Макарова, Т. И.** Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических правоотношениях [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Т. И. Макарова. – Режим доступа : <http://www.law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1298371>. – Дата доступа : 10.09.2023.
14. Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г., № 406-3 : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.02.2022 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
15. Гражданский кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 7 дек. 1998 г., № 218-3 : принят Палатой представителей 28 окт. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 нояб. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.11.2023 г. // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
16. **Субочев, В. В.** Теория законных интересов [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Субочев ; Тамб. гос. ун-т им. Г. Р. Державина. – Режим доступа : <https://www.disserscat.com/content/teoriya-zakonnykh-interesov>. – Дата доступа : 10.09.2023.
17. **Болгова, В. В.** Публичное право: проблемы теории, методологии, практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. В. Болгова ; Самар. гос. экон. ун-т. – Самара, 2009. – 47 с.
18. **Макарова, Т. И.** Теоретические основы правового регулирования отношений в сфере окружающей среды / Т. И. Макарова // Экологическое право : учеб. пособие / С. А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2013. – Гл. 1. – С. 9–12.
19. О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в Кодекс Республики Беларусь о недрах» [Электронный ресурс] : решение Конституц. Суда Респ. Беларусь, 6 июля 2016 г., № Р-1047/2016 // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
20. **Шестерюк, А. С.** Экологическое право: проблемы методологии : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. / А. С. Шестерюк. – СПб., 2000. – 257 л.
21. Экосистемы. Общая характеристика экосистем [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ecology-education.ru/index.php?action=full&id=506>. – Дата доступа : 19.09.2023.
22. Конвенция о биологическом разнообразии [Электронный ресурс] : [заключена в Рио-де-Жанейро, 5 июня 1992 г.] // Эталон – Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2023.
23. Геологи: истощение запасов полезных ископаемых – это миф [Электронный ресурс] / Т. И. Макарова. – Режим доступа : https://news.rambler.ru/science/36753564/edium=read_more&utm_source. – Дата доступа : 09.08.2023.
24. **Антипин, Е. Б.** Трансформация геосистем припятского Полесья под воздействием буровых работ на нефть : автореф. дис. ... канд. географ. наук : 25.00.36 / Е. Б. Антипин ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2011. – 25 с.
25. **Слепцов, А. В.** Концептуальные основы правовой охраны недр / А. В. Слепцов // Вестн. Полоц. гос. ун-та. Сер. Д. Экон. и юрид. науки. – 2021. – № 5. – С. 152–157.

Поступила в редакцию 11.12.2023 г.

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

Sleptsov A. V. SUBSOIL AS AN OBJECT OF ENVIRONMENTAL AND LEGAL PROTECTION

The article is devoted to the study of the content and system of environmental and legal protection of the subsoil. The article discusses the main groups of environmental protection facilities. The author concludes that the subsoil, as an object of environmental protection, is subject to legal protection as a component of the natural environment, an object of the exclusive state property right and nature management right.

Keywords: subsoil, natural resources, subsoil protection.