

В. Б. Агафонов*

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ПОЛЬЗОВАНИИ НЕДРАМИ

Аннотация. Статья посвящена теоретическим аспектам правового обеспечения охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами. По результатам анализа законодательства выделяются теоретические особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как специального вида природоохранной деятельности. Особенности данной деятельности обуславливаются сложным характером соответствующих правоотношений, проявляющихся:

- 1) в особенностях природного объекта, подлежащего охране;
- 2) специальных требованиях законодательства, предъявляемых к содержанию проектной документации на пользование недрами, и к субъектам права пользования недрами;
- 3) особом порядке предоставления участков недр в пользование;
- 4) специфике природоохранных мероприятий, установленных действующим законодательством.

На основе исследования наиболее проблемных теоретических аспектов толкования понятия «безопасность», а также анализа соотношения экологической безопасности с иными видами безопасности выявляется специфика обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, обуславливаемая потенциальной экологической опасной деятельностью производственных объектов, связанных с использованием недр, для окружающей среды и здоровья человека.

Формулируется понятие экологически опасной деятельности в сфере недропользования, приводится классификация данной деятельности по критерию возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека, доказываемая необходимость введения дополнительных коэффициентов, которые должны влиять на порядок отнесения производственных объектов, связанных с использованием недр, к тому или иному классу опасности, а также обосновывается предложение о необходимости учета требований в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами в документах государственного стратегического планирования.

Ключевые слова: правовое регулирование, охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, недропользование, законодательство, экологически опасная деятельность.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.115.6.061-081

Втеории экологического права научный подход к пониманию охраны окружающей среды как определенного вида деятельности по реализации экологической функции государ-

© Агафонов В. Б., 2016

* Агафонов Вячеслав Борисович, доктор юридических наук, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) kafedra120006@yandex.ru
123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ства сложился достаточно давно, был убедительно доказан видными представителями эколого-правовой науки советского периода¹ и развит в многочисленных современных научных исследованиях².

Например, по мнению М. М. Бринчука, «содержание экологической функции государства не сводится лишь к охране природы — оно гораздо шире. Общество в равной мере заинтересовано в оптимальном комплексном и одновременном решении ряда наиболее существенных задач, касающихся природы и ее ресурсов, включая в ее содержание деятельность по распоряжению в интересах общества природными ресурсами, находящимися в собственности государства, а также деятельность, направленную на обеспечение рационального использования природных ресурсов с целью предупреждения их истощения, на охрану окружающей среды от деградации, охрану и защиту экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц»³.

В свою очередь, как справедливо отмечала О. Л. Дубовик, «для системной характеристики процесса охраны окружающей среды необходимо выделение тех составных частей структуры данного процесса, которые определяют границы и содержание эколого-охранительной деятельности»⁴. По ее мнению, «природоохранительный процесс, выступающий как воплощение данной природоохранительной функции государства, включает в себя следующие составные части: субъекты охраны окружаю-

щей среды (управляющая подсистема); природоохранительную деятельность; объекты охраны окружающей среды»⁵.

Таким образом, особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как определенного вида природоохранной деятельности представляется целесообразным выделять посредством исследования специфики институционального содержания трех основных элементов соответствующих правоотношений, взятых во внутрисистемную связь и взаимодействие.

К данным элементам следует отнести специфический комплексный объект охраны окружающей среды при пользовании недрами, особенности субъектного состава, на который законодательно возложена обязанность по охране окружающей среды при пользовании недрами, и непосредственно особенности содержания правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности.

В соответствии с законодательством о недрах в качестве объектов пользования недрами выступают индивидуализированные используемые участки недр, представляющие собой геометризованные блоки недр и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа, в совокупности составляющие государственный фонд недр. Согласно статье 2 Закона РФ «О недрах» «владение, пользование и распоряжение государственным фондом

¹ См.: Колбасов О. С. Экология, политика, право. Правовая охрана природы. М., 1976. С. 29 ; Кравченко Ю. Б. Охрана окружающей природной среды как функция Советского государства. Л., 1978. С. 24 ; Гирусов Э. В. Система «общество — природа» (проблемы социальной экологии). М., 1976. С. 21 ; Петров В. В. Конституционные основы охраны природы в СССР и проблемы совершенствования советского природоохранительного законодательства в условиях научно-технического прогресса // Научно-технический прогресс и правовая охрана природы / под ред. В. В. Петрова. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1978. С. 30 ; Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 279 ; Петров В. В. Природно-ресурсовое право и правовая охрана окружающей среды : учебник / под ред. В. В. Петрова. М. : Юрид. лит., 1988. С. 22.

² См., например: Кушнарченко И. А. Перспективы усиления экологической функции государства и права [рукопись депонирована в ИНИОН РАН]. М., 2000. С. 2—3 ; Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. 2005. № 4. С. 11—12 ; Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. 2012. № 6. С. 9—14.

³ Бринчук М. М. Экологическая функция российского государства: проблемы реализации // Экологическое право России : сб. материалов науч.-практ. конференций. Вып. 3 / сост.: А. К. Голиченков, И. А. Игнатьева, А. О. Миняев ; под ред. проф. А. К. Голиченкова. М. : Тиссо, 2002. С. 8.

⁴ Дубовик О. Л. Механизм действия права в охране окружающей среды. М. : Наука, 1984. С. 17.

⁵ Дубовик О. Л. Указ. соч. С. 18.

недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», т.е. понятие «государственный фонд недр» в данной статье фактически отождествляется с понятием «недра».

Юридическое понятие «недра» определяется в преамбуле Закона РФ «О недрах» как «часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии — ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения». С хозяйственной точки зрения для пользователя недр имеют значение не сами недра, а используемые или предназначенные для использования ресурсы недр, к которым относятся содержащиеся в недрах полезные ископаемые, пространства и пустоты недр, используемые в различных целях (подземные сооружения, не связанные с добычей полезных ископаемых, подземные хранилища газа, метрополитен), энергетические и иные ресурсы (подземные воды, тепловая энергия, используемая в виде термальных вод и т.д.).

Таким образом, непосредственным объектом охраны окружающей среды при использовании недр являются недра (государственный фонд недр, включая как используемые, так неиспользуемые участки), вместе с тем вопрос о том, каким образом рассматривать недра в качестве объекта охраны — как один из компонентов природной среды, как природный объект или как природный ресурс, — является дискуссионным и требует отдельного правового анализа.

Понятия компонентов природной среды, природного объекта и природного ресурса содержатся в статье 1 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Согласно ему под компонентами природной среды понимаются «земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле», под природным объектом — «естественная экологическая система, природный ландшафт и составляющие их элементы, сохранившие свои природные свойства»,

а под природным ресурсом — «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую ценность».

Анализируя законодательство о недрах, следует сделать однозначный вывод о том, что недра в Российской Федерации охраняются как один из компонентов природной среды, вне зависимости от того, могут ли они быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления или нет, основываясь на базовом конституционном принципе, содержащемся в статье 9 («земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»).

Подтверждением данному выводу служат закрепленные в статье 23 Закона РФ «О недрах» требования по соблюдению установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами, за нарушение которых установлена юридическая ответственность.

С другой стороны, анализ статьи 2 данного Закона во взаимосвязи с положениями статьи 9 Конституции РФ оставляет ряд нерешенных теоретических вопросов, вместе с тем несколько выходящих за сферу действия настоящего исследования, в частности, что значит «основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» и каким образом обеспечиваются «интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации при владении, пользовании и распоряжении недрами».

В соответствии с преамбулой Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», согласно Конституции РФ, «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, которые являются основой устойчивого развития, жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации».

Таким образом, следует предположить, что используемая в статье 2 Закона РФ «О недрах» формулировка в понятие «интересы народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации» включает, помимо прочих, и право граждан на благоприятную окружающую среду, которое достигается посредством обеспечения сбалансированного решения социально-экономических задач с учетом значимости ресурсов недр для экономики Российской Федерации с одновременным сохранением благоприятной окружающей среды и природных ресурсов, в первую очередь ресурсов недр, в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами также является индивидуально определенный участок недр, имеющий верхнюю и нижнюю границы по глубине, а также площади, соотносимой с площадью поверхности земли (горный отвод) или без ограничения по глубине (геологический отвод).

Согласно статье 7 Закона РФ «О недрах» участок недр предоставляется пользователю в виде горного отвода для добычи полезных ископаемых, строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, а также в соответствии с соглашением о разделе продукции при разведке и добыче минерального сырья.

Предварительные границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами. После разработки технического проекта, получения положительного заключения на него государственной экспертизы, согласования проекта в соответствии со статьей 23.2 Закона РФ «О недрах» документы, определяющие уточненные границы горного отвода (с характерными разрезами, ведомостью координат угловых точек), включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части. Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией, и любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

В свою очередь, статус геологического отвода может быть присвоен участкам недр, предоставляемым для геологического изучения

без существенного нарушения целостности недр (без проходки тяжелых горных выработок и бурения скважин для добычи полезных ископаемых или строительства подземных сооружений для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых). В границах геологического отвода могут одновременно проводить работы несколько пользователей недр, при этом их взаимоотношения определяются при предоставлении недр в пользование.

Объектом охраны при пользовании недрами также является сама окружающая среда, включающая совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Подтверждением данному выводу служит закрепление в законодательстве о недрах норм, предусматривающих возможность введения ограничений или запретов на пользование недрами на отдельных участках для обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей среды (ст. 8 Закона РФ «О недрах»), обязанности пользователя недр по приведению горных выработок и буровых скважин при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды (ст. 26), и др.

Помимо этого объектом охраны окружающей среды при пользовании недрами являются также отдельные компоненты природной среды, которые могут быть загрязнены или нарушены каким-либо иным образом в результате данного вида хозяйственной деятельности, однако принцип экосистемного регулирования экологических отношений, основанный на «взаимодействии нормативных правовых актов отраслей законодательства об окружающей среде и проявляющийся в том, что каждая из этих отраслей в отдельности (земельное, водное, лесное, горное и т.д.) и все они вместе должны учитывать взаимосвязь природных объектов и влияние каждого из них на состояние других»⁶ в законодательстве о недрах, за исключением вопросов охраны земель посредством подготовки проекта рекультивации, фактически не учитывается.

Как отмечал М. М. Бринчук, «экосистемный подход к регулированию экологических отношений особенно удобно и важно реализовывать в рамках комплексного природопользования применительно к предприятиям и иным объектам, одновременно оказывающим не-

сколько видов вредных воздействий, в том числе использующих природные ресурсы»⁷, что в полной мере относится и к сфере недропользования. Вместе с тем по отношению к иным компонентам окружающей среды абзац 5 статьи 1 данного Закона содержит бланкетную норму, согласно которой «отношения, связанные с использованием и охраной земель, водных объектов, растительного и животного мира, атмосферного воздуха, возникающие при пользовании недрами, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации», в которых особенности охраны отдельных компонентов окружающей среды при пользовании недрами напрямую не выделены.

Весьма важным для выявления особенностей охраны окружающей среды при пользовании недрами является также выявление специфики субъектного состава, на который законодательно возложены обязанности по охране окружающей среды при осуществлении данного вида хозяйственной деятельности (ст. 22, 23 Закона РФ «О недрах»).

В первую очередь к ним относятся субъекты хозяйственной деятельности — пользователи недр, что во многом обусловлено существующим в настоящее время административно-правовым режимом пользования недрами, основанным на неравенстве участвующих субъектов, сохранении преобладающей функции государства в предоставлении права пользования участками недр и осуществлении в связи с этим контрольно-надзорной деятельности специальными контролирующими государственными органами за соблюдением пользователями недр требований законодательства.

Непосредственно субъектный состав права пользования недрами может существенно варьироваться в зависимости от непосредственного вида пользования недрами, а также от участка недр, предоставляемого в пользование. По общему правилу, согласно статье 9 Закона РФ «О недрах», пользователями недр могут быть субъекты предпринимательской деятельности, в том числе участники простого товарищества, иностранные граждане, юридические лица, если иное не установлено федеральными законами.

В свою очередь, на участках недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории РФ и простирающихся на ее континентальный шельф, пользователями недр могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем 5 лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем 50 % и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем 50 % общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Пользователями недр также могут быть собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков, которые согласно статье 19 Закона РФ «О недрах» имеют право по своему усмотрению в их границах осуществлять без применения взрывных работ добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, и строительство подземных сооружений для своих нужд на глубину до 5 метров, а также устройство и эксплуатацию бытовых колодцев и скважин на первый водоносный горизонт, не являющийся источником централизованного водоснабжения, в порядке, устанавливаемом соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Помимо пользователей недр субъектами охраны окружающей среды также являются уполномоченные органы государственной власти преимущественно федерального уровня, осуществляющие функции по выработке государственной политики в области охраны окружающей среды, принятии нормативных правовых актов, осуществлении государственного надзора за их исполнением, а также реализации иных функций государственного экологического управления.

Третьим анализируемым элементом содержания охраны окружающей среды при пользовании недрами является выявление специфики

⁶ См.: Краснов Н. И. Некоторые вопросы развития современной науки земельного права // Развитие аграрно-правовых наук. М., 1980. С. 27.

⁷ Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. 2002. № 5. С. 3.

содержания правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности.

В первую очередь следует отметить особый характер и условия возникновения соответствующих правоотношений. Согласно статьям 10.1, 11 Закона РФ «О недрах» доминирующим условием возникновения правоотношения, в отличие от иных сфер природоресурсного законодательства, является предоставление участков недр в пользование на основании решения уполномоченного органа, перехода права пользования участком недр, вступившего в силу соглашения о разделе продукции, заключения государственного контракта на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), оформленное специальным государственным разрешением в виде лицензии.

В свою очередь, содержание правоотношений, составляющих субъективные права и юридические обязанности, определяется с учетом непосредственного вида пользования недрами, добываемого полезного ископаемого и выражается в безусловной обязанности пользователей недр обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны окружающей среды как единой экосистемы, а также отдельных компонентов природной среды — недр, атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

В целом по результатам анализа действующего законодательства необходимо выделить следующие особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами как специального вида природоохранной деятельности, позволяющие отграничить его от деятельности по охране окружающей среды при пользовании иными природными компонентами.

1. Охрана окружающей среды при пользовании недрами обеспечивается:

— посредством выполнения требований по рациональному использованию недр. Указанные требования в общем виде установлены пунктами 2—6 статьи 23 Закона РФ «О недрах» и предусматривают обязанности пользовате-

лей недр по обеспечению полноты геологического изучения, рационального комплексного использования недр, проведению опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; по проведению государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых; по обеспечению наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов и т.д.

Данные эколого-правовые требования конкретизируются в технических проектах разработки месторождений полезных ископаемых и в иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр на всех стадиях ведения работ. Таким образом, требования по обеспечению рационального использования недр непосредственно начинают реализовываться с момента подготовки пользователем недр технического проекта и иной проектной документации, связанной с использованием недрами, и прекращаются с момента внесения сведений о прекращении права пользования недрами в государственный реестр лицензий после завершения процедуры консервации и ликвидации.

Согласно статье 23.2 Закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых и пользование недрами в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, осуществляются в соответствии с утвержденными техническими проектами, цель которых заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах⁸.

В свою очередь, работы по геологическому изучению недр, поискам, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые

⁸ См.: Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, утв. постановлением Правительства РФ от 3 марта 2010 г. № 118 // СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1100.

за счет средств федерального бюджета и иных средств, согласно статье 36.1 Закона РФ «О недрах» также проводятся в соответствии с утвержденными в установленном порядке проектами, экспертиза которых проводится в федеральном органе управления государственным фондом недр или его территориальном органе за счет средств пользователей недр;

— посредством выполнения требований по охране недр, которые условно разделяются на требования по охране недр в процессе пользования недрами и превентивные меры по охране недр.

К общим требованиям по охране недр в процессе пользования недрами следует отнести нормы пунктов 1, 7—10 статьи 23 Закона РФ «О недрах», предусматривающие соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами; охрану месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых; предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях.

Превентивные меры по охране недр предусматривают осуществление государственного мониторинга состояния недр в рамках ведения единой системы государственного экологического мониторинга, который может осуществляться и без предоставления участка недр в пользование; охрану участков недр, представляющих научную или культурную ценность, а также установление юридической ответственности за несоблюдение порядка предоставления участков недр в пользование и за самовольное пользование недрами.

Дискуссионным является вопрос, можно ли рассматривать в качестве исключительно охранительной нормы предусмотренный статьей 2.2 Закона РФ «О недрах» федеральный фонд резервных участков недр, поскольку он формируется «в целях обеспечения в перспективе потребностей Российской Федерации в стратегических и дефицитных видах полезных ископаемых из не предоставленных в пользование участков недр», т.е. носит скорее экономический, а не природоохранный характер, хотя и направлен на «обеспечение сохранности стратегических видов полезных ископаемых для будущих поколений», что в целом, с одной стороны, можно отнести к мероприятию по охране недр, а с другой стороны, формирование данного фонда можно рассматривать и как средство обеспечения будущей конкурентоспособности Российской Федерации на мировых рынках энергоносителей;

— посредством выполнения требований специальных нормативных правовых актов в области охраны окружающей среды. Например, абзац 3 статьи 7 Закона РФ «О недрах» предусматривает получение положительного заключения государственной экспертизы на технический проект разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, что обуславливает необходимость учета требований Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»⁹, Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ¹⁰, а также ряда иных нормативных правовых актов;

— посредством выполнения требований по охране отдельных компонентов природной среды при использовании недрами. Пунктом 7 статьи 22 Закона РФ «О недрах» установлена обязанность пользователей недр обеспечить соблюдение утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия охраны атмосферного воздуха, земель, лесов, водных объектов от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами.

2. Юридическое оформление права пользования недрами неизбежно влечет необходимость предоставления пользователю недр соответствующего земельного участка, поскольку

⁹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹⁰ СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 16.

без одновременного использования земельного участка невозможно использовать и участки недр, вследствие чего «в общей системе сложного фактического состава, с которым законодательство связывает возникновение права пользования недрами, земельный отвод занимает особое место»¹¹. Непосредственная связь недр с земельными участками требует законодательного закрепления мероприятий по охране земель при пользовании недрами непосредственно в законодательстве о недрах.

В частности, действующим законодательством предусматриваются дополнительные эколого-правовые требования при использовании земельного участка для целей пользования недрами. Обязательным условием предоставления земельного участка для проведения работ, связанных с геологическим изучением и иным использованием недр, является утверждение проекта таких работ, а если работы связаны с нарушением почвенного слоя — проекта рекультивации соответствующих земель или проекта восстановления ранее нарушенных земель. Помимо вышеуказанных процедур пользователи недр обязаны выполнять требования части 1 статьи 13 ЗК РФ, содержащей перечень мероприятий, которые обязаны проводить все правообладатели земельных участков и включить данные мероприятия в состав разрабатываемой проектной документации на пользование недрами.

К таким мероприятиям относятся все мероприятия по охране земель, направленные на сохранение почв и их плодородия, защиту земель от водной и ветровой эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения радиоактивными и химическими веществами, захламления отходами производства и потребления, загрязнения и от других негативных (вредных) воздействий.

3. Специфика охраны окружающей среды при пользовании недрами обусловлена принципом государственной собственности на недра, закрепленным в статье 1.2 Закона РФ «О недрах», согласно которому «недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государствен-

ной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами».

Согласно требованиям действующего законодательства о недрах участки недр, по которому прекращено право пользования недрами и действие лицензии, переходит в нераспределенный фонд недр с последующим представлением его в пользование в соответствии с законодательством РФ. Добытые из недр полезные ископаемые и иные ресурсы по условиям лицензии могут находиться в федеральной государственной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной, частной и в иных формах собственности.

Это, в свою очередь, обуславливает особый порядок предоставления участков недр в пользование. Согласно статье 11 Закона РФ «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Также лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ включаются в лицензию в качестве неотъемлемой составной части.

¹¹ См.: Мухитдинов Н. Б. Правовые проблемы пользования недрами // Избранные труды. Алматы, 2010. Т. 1. С. 222.

Таким образом, проведенный анализ позволил выявить особенности охраны окружающей среды при пользовании недрами, определяемые особенностями соответствующих правоотношений, заключающиеся в специфике деятельности уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также специальных субъектов (пользователей недр), осуществляемой в соответствии с требованиями технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, направленной на снижение последствий негативного воздействия объектов горнодобывающей промышленности на окружающую среду, недр и иные компоненты природной среды, на обеспечение рационального комплексного использования полезных свойств недр, сохранение и восстановление природной среды.

Следует отметить, что в приведенной выше формулировке целенаправленно не были включены вопросы обеспечения экологической безопасности, что во многом обуславливается спецификой законодательства о недрах, в которых содержание охраны недр и окружающей среды при пользовании недрами не тождественно обеспечению безопасности недропользования. Данный фактор обуславливает необходимость выявления специфики экологической безопасности при пользовании недрами.

Понятие «экологическая безопасность» является одним из самых сложных и дискуссионных в науке экологического права, в связи с чем, характеризуя специфику экологической безопасности при пользовании недрами, в первую очередь следует выделить наиболее проблемные теоретические аспекты толкования общего понятия «безопасность».

Во-первых, необходимо констатировать отсутствие специального нормативного правового акта, в котором бы определялось понятие «безопасность». До вступления в силу Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹² данное понятие содержалось в

статье 1 Закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»¹³, согласно которой под безопасностью понималось состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, однако в настоящее время данный закон утратил силу.

Кроме того, в ранее действовавшем Законе также приводилось понятие «жизненно важные интересы», под которыми понимались «совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства», а также понятие «угроза безопасности», представляющая собой «совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства».

В действующем Федеральном законе «О безопасности» понятийный аппарат как таковой отсутствует, статья 1 данного Закона ограничивается лишь перечислением основных составляющих национальной безопасности, в частности «безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации». Отметим также, что в ранее действовавшем Законе «О безопасности» были обозначены основные виды национальной безопасности, к которым относилась «государственная, конституционная, оборонная, международная, экономическая, общественная, экологическая, жизни населения, информационная безопасность», раскрывались объекты безопасности, к которым относились «личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность», а также перечислялись субъекты обеспечения безопасности, основным из которых признавалось «государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей».

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537¹⁴, под национальной безопасностью по-

¹² СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹³ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769. Утратил силу.

¹⁴ СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

нимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства», помимо этого документ содержит и иные термины и определения, в частности угроза национальной безопасности, стратегические национальные приоритеты, система обеспечения национальной безопасности и т.д., вместе с тем содержание базового понятия «безопасность», так же как и «состояние защищенности», и критериев ее обеспечения не раскрывается.

Во-вторых, Федеральный закон «О безопасности» и Стратегия национальной безопасности рассматривают экологическую безопасность в качестве составной части национальной безопасности, вместе с тем несоответствие терминов и определений, содержащихся в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и в действующих нормативных правовых актах в области обеспечения национальной безопасности, существенно затрудняет выявление специфики содержания понятия «экологическая безопасность».

Например, в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» экологическая безопасность понимается как «состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека», тогда как в Стратегии национальной безопасности под национальной безопасностью понимается «состояние защищенности личности, общества и государства», т.е. природная среда как объект обеспечения экологической безопасности фактически исключена из содержания определения национальной безопасности, а в понятие «экологическая безопасность» не включено обеспечение экологических интересов общества и государства.

Применительно к сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами необходимо отметить, что часть 1 статьи 8 Закона РФ «О недрах» предусматривает введение ограничений или запрет права пользования недрами в целях обеспечения национальной безопасности, при этом действующее

законодательство о недрах предусматривает ряд норм, устанавливающих ограничения или запрет пользования отдельными участками недр в этих целях.

Так, в соответствии с частью 5 статьи 2.1 Закона РФ «О недрах», «если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого, в том числе, по совмещенной лицензии пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным частью третьей настоящей статьи, Правительством Российской Федерации может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения такому лицу или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства».

В соответствии со статьей 20 Закона РФ «О недрах» «право пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, досрочно прекращается органами, предоставившими такую лицензию, на основании решения Правительства Российской Федерации», вместе с тем в настоящее время Правительством РФ принято только постановление от 16 сентября 2008 г. № 697 «Об утверждении Положения о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии»¹⁵. Таким образом, порядок принятия решения об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых, если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полез-

¹⁵ СЗ РФ. 2008. № 39. Ст. 4437.

ных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным для участков недр федерального значения, нормативно не урегулирован.

Отметим также, что согласно Положению о принятии решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения для разведки и добычи полезных ископаемых в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии проект решения Правительства РФ о возможности осуществления пользователем недр разведки и добычи полезных ископаемых на участке недр согласовывается с Минобороны РФ и ФСБ РФ, по результатам которого Минприроды РФ вносит его в установленном порядке в Правительство РФ, однако порядок его внесения, а также процедура, связанная с принятием Правительством РФ окончательного решения о прекращении права пользования участком недр федерального значения, законодательством не определена.

Проблемным моментом при применении статей 2.1 и 8 Закона РФ «О недрах» также является вопрос о содержании понятия «угроза обороне страны и безопасности государства».

Понятие угрозы обороне страны и безопасности государства приводится в статье 3 Федерального закона от 29 апреля 2008 г. № 57-ФЗ «О порядке осуществления иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹⁶, согласно которой под угрозой обороне страны и безопасности государства подразумевается «совокупность условий и факторов, представляющих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и (или) государства», однако содержание понятий «безопасность государства» и «жизненно важные интересы государства» не раскрывается.

Таким образом, в настоящее время ни Закон РФ «О недрах», ни иные федеральные законы, ни Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года не устанавливают критериев, позволяющих определить наличие или отсутствие угрозы обороне страны и безопасности государства.

Как следствие, неопределенность понятийного аппарата в сфере обеспечения безопасности влечет трудности при применении

статей 2.1 и 8 Закона РФ «О недрах» и фактическую невозможность установления нормативных ограничений или запретов пользования участками недр в целях обеспечения экологической безопасности, являющейся одной из составляющих национальной безопасности согласно Федеральному закону «О безопасности», а также Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.

В целом, характеризуя сущность и специфику обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, необходимо отметить следующее.

1. Сфера обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами обусловлена потенциальной экологической опасностью деятельности производственных объектов для окружающей среды и здоровья человека.

Действующее законодательство не дает легальной дефиниции понятию экологически опасной деятельности, что является весьма востребованным для такой сферы, как недропользование.

Отсутствие легального определения экологически опасной деятельности в экологическом законодательстве и доктрине экологического права предлагается следующее определение экологически опасной деятельности в сфере недропользования, которое можно рассматривать в широком и узком значении.

В широком значении под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования следует понимать любую деятельность, связанную с использованием свойств недр как природного ресурса, которая приводит или может привести к неблагоприятным экологическим последствиям для окружающей среды и здоровья человека.

В узком значении под экологически опасной деятельностью в сфере недропользования следует понимать деятельность специальных субъектов (пользователей недр), обусловленную повышенными экологическими рисками комплексного негативного воздействия опасных производственных объектов на окружающую среду, недра, иные компоненты природной среды, а также здоровье человека, осуществляемую в соответствии с требованиями законодательства, конкретизируемыми в условиях технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной

¹⁶ СЗ РФ. 2008. № 18. Ст. 1940.

проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами, при соблюдении которых риск наступления неблагоприятных экологических последствий либо полностью отсутствует, либо сводится к минимуму (является приемлемым).

Актуален также вопрос о разработке единой классификации экологически опасной деятельности в сфере недропользования, которая может быть использована для закрепления в законодательстве ряда дополнительных требований к пользователям недр по предупреждению указанных последствий, а также может послужить основой для установления критериев (показателей) негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности в сфере недропользования на окружающую среду для целей государственного экологического надзора.

На наш взгляд, в зависимости от возможных негативных последствий для окружающей среды и здоровья человека следует различать:

- 1) экологически опасную деятельность с незначительным воздействием;
- 2) экологически опасную деятельность с умеренным воздействием;
- 3) экологически опасную деятельность с максимальным воздействием.

Критериями отнесения экологически опасной деятельности к конкретному виду воздействия являются: непосредственный вид пользования недрами; потенциальная экологическая опасность для окружающей среды и здоровья человека физических и химических свойств (воспламеняемость, горючесть, радиоактивность, токсичность) отдельных видов добываемых полезных ископаемых (углеводородное сырье, твердые полезные ископаемые (включая общераспространенные), радиоактивные металлы); физико-географические и экологические особенности территории природопользования (близость населенных пунктов, наличие территорий традиционного природопользования, особо охраняемых природных территорий и иных зон с особыми условиями использования территорий, экологически уязвимых участков территорий (замкнутых экосистем); способ пользования недрами (открытый/закрытый),

объем разработки горной массы; потенциальный экологический вред.

2. Экологическая безопасность при пользовании недрами обеспечивается особыми эколого-правовыми мерами, направленными на предупреждение и смягчение последствий высокорисковой деятельности опасных производственных объектов, установленных в специальных нормативных правовых актах.

В частности, действующее законодательство предъявляет специальные требования к субъектам, осуществляющим эксплуатацию экологически опасных объектов в части необходимости обоснования безопасности, включая оценку риска аварии на опасном производственном объекте и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта.

Согласно приложению № 1 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹⁷ для опасных производственных объектов устанавливаются соответствующие классы опасности. Для шахт угольной промышленности, а также иных объектов ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти взрывы газа и (или) пыли, внезапные выбросы породы, газа и (или) пыли, горные удары, прорывы воды в подземные горные выработки, устанавливается I класс опасности. Отнесение иных опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, к другим классам опасности зависит от способа ведения горных работ (открытым или закрытым способом), а также от объема разработки горной массы.

М. Е. Певзнер выделяет и иные потенциально опасные экологические последствия в процессе проведения горных работ. По его мнению, «в результате этого воздействия может измениться напряженно-деформированное состояние массива горных пород, снизиться качество полезных ископаемых, могут образоваться потери минерального сырья, произойти возгорание полезных ископаемых и вмещающих пород, загрязнение недр, а также развитие карстовых процессов»¹⁸, однако анализ приложения № 1

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

¹⁸ Певзнер М. Е. Горное дело и охрана окружающей среды : учебник для вузов // М. Е. Певзнер, Л. А. Малышев, А. Д. Мельков, В. П. Ушань. 3-е изд., стереотип. М. : Издательство МГГУ, 2001. С. 172.

к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» показывает, что установленные критерии потенциальной опасности опасных производственных объектов в процессе ведения горных работ фактически не учитывают влияние на иные природные компоненты, а также окружающую среду в целом.

В связи с этим предлагается в законодательстве в области обеспечения промышленной безопасности установить дополнительные критерии, которые должны учитываться при отнесении производственных объектов, связанных с использованием недр, к тому или иному классу опасности. Данными критериями могут стать степень загрязнения земель в результате аварийных разливов нефти и нефтепродуктов, атмосферного воздуха и водных объектов в результате превышения предельно допустимых выбросов и сбросов исходя из потенциальной экологической опасности используемых технических средств, применяемых на опасных производственных объектах.

Помимо этого, целесообразно ввести в законодательство в области обеспечения промышленной безопасности систему дополнительных повышающих коэффициентов, которые возможно совокупно учитывать при отнесении опасных производственных объектов, связанных с использованием недр, к тому или иному классу опасности. Такими коэффициентами могут стать:

- 1) результаты оценки структуры залегания запасов полезных ископаемых, наличие/отсутствие труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов, уровень развития инфраструктуры. Сложная структура залегания запасов полезных ископаемых, наличие труднодоступных и трудноизвлекаемых запасов, а также низкий уровень развития инфраструктуры влечет необходимость соответствующего обустройства территории, предусматривающего строительство производственных и иных объектов, развитие энергетической инфраструктуры, решение транспортных проблем и т.д. Это, в свою очередь, приводит к нарушению сложившейся в течение длительного времени естественной экологической системы и оказывает непосредственное влияние на общее состояние окружающей среды в соответствующем регионе;
- 2) результаты экологической оценки территории, на которой планируется размещение

опасных объектов, связанных с использованием недр. В настоящее время деятельность, связанная с использованием недр, носит ярко выраженный «кластерный характер», предусматривающий сосредоточение опасных производственных объектов, являющихся основными загрязнителями окружающей среды, на относительно ограниченных по площади территориях добычи полезных ископаемых, что приводит к дифференциации территории по уровню загрязнения в пределах субъекта Российской Федерации;

- 3) учет степени износа основных фондов горнодобывающего производства. В сложных природно-климатических условиях ведения работ, технологического старения, износа, а также других факторов производственные объекты представляют потенциальную экологическую опасность и становятся источниками аварий и чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- 4) наличие/отсутствие экологического вреда, накопленного в результате длительного интенсивного освоения месторождений полезных ископаемых на территориях предполагаемого пользования недрами;
- 5) наличие/отсутствие неэксплуатируемых производственных объектов, потенциально опасных для окружающей среды и здоровья человека (законсервированных и ликвидированных скважин, горных выработок);
- 6) результаты оценки проведенных работ по рекультивации земель, переработке, обезвреживанию отходов производства и потребления горнодобывающих производств (в случае, если участок недр ранее представлялся в пользование);
- 7) наличие/отсутствие необходимости в районах добычи полезных ископаемых и строительства подземных сооружений, не связанных с добычей, охраны территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири, ведущих традиционный образ жизни, непосредственно зависящий от состояния окружающей среды.

3. Сфера обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами имеет специфику нормативного правового регулирования, выходящую за пределы сферы общественных отношений, регулируемых законодательством о недрах, которая ограничивается «отношениями в области использования и ох-

раны недр, а также использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств».

Отдельные требования в области обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, в частности по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами, при ликвидации и консервации скважин и горных выработок, предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в результате хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами, содержатся в большом количестве нормативных правовых и инструктивно-методических актов, преимущественно Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации (Ростехнадзор) и МЧС РФ. Часть из действующих нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, регулируются специальными постановлениями Правительства РФ.

При этом стратегические цели обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами во многом совпадают с целями охраны окружающей среды, этими целями следует признать сохранение окружающей среды, обеспечение ее защиты от вредного влияния работ, связанных с использованием недрами, а также предупреждение и ликвидацию негативных экологических последствий данной хозяйственной деятельности на окружающую среду и здоровье человека. Вместе с тем меры обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами носят принципиально иное содержание и включают в себя:

— установление требований по безопасному ведению связанных с использованием недрами работ, которые направлены на обеспечение безопасности жизни и здоровья работников предприятий горнодобывающей и нефтегазовой промышленности, окружающей среды и населения в зоне влияния работ, связанных с использованием недрами.

Данные требования в общем виде закреплены в статье 24 Закона РФ «О недрах» и конкретизируются в большом количестве подзаконных нормативных правовых актов, в частности в приказе Ростехнадзора от 12 мар-

та 2013 г. № 101 «Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности»»¹⁹, постановлении Федерального горного и промышленного надзора (Госгортехнадзора РФ) от 6 июня 2003 № 71 «Об утверждении Правил охраны недр»²⁰, а также в иных нормативных правовых и инструктивно-методических актах;

— обеспечение безопасной эксплуатации опасных производственных объектов, связанных с использованием недрами, предупреждение аварий на данных опасных производственных объектах, создающих угрозу причинения вреда окружающей среде и здоровью человека, а также обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты пользователей недр к локализации и ликвидации последствий указанных аварий в соответствии с требованиями, установленными Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также иными нормативными правовыми актами в области промышленной безопасности;

— установление требований по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, возникающих в результате хозяйственной деятельности, связанной с использованием недрами.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»²¹ предусматривает ряд требований по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения, распространяющихся в том числе и на пользователей недр. Для этих целей законом предусматривается проведение государственной экспертизы проектной документации особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, объектов обороны и безопасности, государственный надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

¹⁹ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 24.

²⁰ Российская газета. 2003. № 118.

²¹ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Помимо этого, действующее законодательство предъявляет ряд специальных требований к пользователям недр, в частности о необходимости получения лицензий на соответствующий вид деятельности при проведении работ, связанных с повышенной опасностью при пользовании недрами; об обслуживании пользователей недр, ведущих подземные горные работы, профессиональными горноспасательными службами, а ведущих буровые работы при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений — профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых нефтяных и газовых фонтанов на основе договоров, заключаемых пользователями недр с такими службами; о разработке планов ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов (планов ЛАРН) и т.д.

Сфера предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при пользовании недрами регулируется большим количеством нормативных правовых актов, основными из которых, помимо Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», следует называть Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»²², Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»²³, постановление Правительства РФ от 21 августа 2000 г. № 613 «О неотложных мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов»²⁴, постановление Правительства РФ от 15 апреля 2002 г. № 240 «О Порядке организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации»²⁵ и т.д.;

— установление требований радиационной безопасности при обращении с радиоактивными отходами, образующимися в результате

не связанных с использованием атомной энергии видов деятельности по разведке, добыче, переработке и использованию минерального и органического сырья с повышенным содержанием природных радионуклидов, а также при добыче отдельных видов радиоактивных металлов (уран, торий).

К пользователям недр в данном случае предъявляются дополнительные эколого-правовые требования, предусмотренные Федеральным законом от 11 июля 2011 г. № 190-ФЗ «Об обращении с радиоактивными отходами и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁶, а также подзаконными нормативными правовыми актами, основными из которых следует назвать постановление Ростехнадзора от 29 декабря 2005 г. № 22 «Об утверждении и введении в действие Руководства по безопасности “Состав и содержание отчета по обоснованию безопасности пунктов временного хранения радиоактивных отходов, образующихся при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (РБ-035-05)”»²⁷, постановление Ростехнадзора от 4 октября 2004 г. № 4 «Об утверждении и введении в действие федеральных норм и правил в области использования атомной энергии “Правила обеспечения безопасности при временном хранении радиоактивных отходов, образующихся при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (НП-052-04)”»²⁸, постановление Федерального надзора по ядерной и радиационной безопасности Российской Федерации от 4 декабря 2000 г. № 14 «Обеспечение безопасности при обращении с радиоактивными отходами, образующимися при добыче, переработке и использовании полезных ископаемых (РБ-014-2000)»²⁹ и др.;

— установление требований по предотвращению совершения актов незаконного вмешательства. Понятие акта незаконного вмеша-

²² СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3503.

²³ СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

²⁴ СЗ РФ. 2000. № 35. Ст. 3582.

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 16. Ст. 1569.

²⁶ СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4281.

²⁷ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁸ Документ опубликован не был. Текст документа использован по данным Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁹ Экологический вестник России. 2002. № 4.

тельства приводится в статье 2 Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»³⁰, под которым понимается «противоправное действие (бездействие), в том числе террористический акт или покушение на его совершение, угрожающее безопасному функционированию объекта топливно-энергетического комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровью людей, повреждение или уничтожение имущества либо создавшее угрозу наступления таких последствий».

Несмотря на то что сфера действия данного Закона ограничивается отношениями, связанными с обеспечением антитеррористической защищенности объектов топливно-энергетического комплекса, его реализация косвенно влияет и на обеспечение экологической безопасности, так как любой террористический акт может привести к негативным экологическим последствиям, а также возникновению чрезвычайных ситуаций техногенного характера, вследствие чего закрепленная законом система правовых, экономических, организационных и иных мер, направленных на обеспечение безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, опосредованно влияет и на обеспечение состояния защищенности окружающей среды.

4. Экологическая безопасность при пользовании недрами напрямую связана с обеспечением энергетической и сырьевой безопасности.

Рассматривая соотношение экологической безопасности при пользовании недрами с энергетической безопасностью, следует отметить, что в научной литературе приводится достаточно много определений энергетической безопасности³¹, однако до настоящего времени

учеными в области энергетического права не выработан единый подход к пониманию сущности данного термина.

Принятие Энергетической стратегии на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, в котором понятие «энергетическая безопасность» определялось как «состояние защищенности страны, ее граждан, общества, государства, экономики от угроз надежному топливно- и энергообеспечению» также не внесло существенной ясности в решение данного вопроса.

Например, по мнению Н. Г. Жаворонковой, «понимание энергетической безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угрозы дефицита в обеспечении их потребностей экономически доступными топливно-энергетическими ресурсами приемлемого качества, а также от угрозы нарушения топливно- и энергоснабжения не является логичным, поскольку оно подразумевает защищенность объекта от угроз, а не их предупреждение»³².

Вместе с тем «неблагоприятное состояние окружающей среды в районах размещения и деятельности отраслей ТЭК вызывает необходимость планирования его развития на комплексной основе с учетом не только экономических и социальных интересов, но и экологических требований»³³, однако в настоящее время с учетом анализа Стратегии национальной безопасности и Энергетической стратегии экологическая безопасность фактически не соотносится с энергетической безопасностью.

Согласно положениям Энергетической стратегии «обеспечение энергетической безопас-

³⁰ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4604.

³¹ См.: Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. 2007. № 4. С. 10—16; Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. М.: Альфа-М, 2004; Зыков К. С. Энергетическая безопасность как составляющая экономического развития России // Материалы международной НПК «Экономическая и энергетическая безопасность регионов России». Пермь, 2003. Ч. I. С. 90—91; Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона как системный фактор экономической безопасности // Вестник ИГЭУ. Вып. 2. Иркутск, 2005; Щепанский И. С. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической безопасности России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

³² См.: Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической и экологической безопасности // Научные исследования. Серия «Общественные науки». 2011. № 3 (17). С. 12—20; Она же. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. 2012. № 2. С. 34—37.

³³ См.: Выпханова Г. В. О планировании развития топливно-энергетического комплекса в контексте устойчивого развития // Законодательство и экономика. 2008. № 1. С. 40.

ности определяется, помимо прочих, экологической и технологической допустимостью, под которой понимается возможность добычи, производства и потребления энергоресурсов в рамках существующих на каждом этапе технологий и экологических ограничений, определяющих безопасность функционирования энергетических объектов, при этом основной целью государственной энергетической политики в сфере обеспечения экологической безопасности энергетики является последовательное ограничение нагрузки топливно-энергетического комплекса на окружающую среду и климат путем снижения выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в окружающую среду, а также эмиссии парниковых газов, сокращения образования отходов производства и потребления».

Очевидно, что такое понимание экологической безопасности в узком смысле в контексте только экологической и технологической допустимости не раскрывает самого содержания безопасности, а сфера ее обеспечения при пользовании недрами не ограничивается только решением вопросов снижения выбросов вредных загрязняющих веществ в окружающую среду, а также решения проблем, связанных с обращением с отходами производства и потребления.

Экологическая безопасность также не может рассматриваться как один из элементов обеспечения энергетической безопасности. Данные понятия должны соотноситься друг с другом в части правовой регламентации эколого-правовых предписаний, предъявляемых к субъектам топливно-энергетического комплекса с целью обеспечения безопасности функционирования данной хозяйственной деятельности как для окружающей среды, так и для здоровья человека, при этом условия и критерии обеспечения экологической безопасности при реализации проектов в сфере энергетики должны не только содержаться в природоохранном законодательстве, но и конкретизироваться в специальных нормативных правовых актах энергетического законодательства.

Помимо этого, соотношение экологической и энергетической безопасности должно быть отражено в основных руководящих документах, отражающих основные направления развития отраслей ТЭК, в частности в Энергетической стратегии на период до 2020 года, Стратегии развития геологической отрасли, Стратегии национальной безопасности и иных документах.

В отличие от энергетической безопасности, понятие которой содержится в действующем законодательстве, сырьевую безопасность следует рассматривать только с теоретико-правовых позиций, поскольку, несмотря на ряд упоминаний о ней, в частности в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 21 июня 2010 г. № 1039-р, а также в иных нормативных правовых актах в сфере недропользования, нормативное содержание данного понятия так и не получило надлежащего закрепления в законодательстве о недрах.

В научной литературе понятие сырьевой безопасности рассматривалось в различных аспектах: в узком смысле с точки зрения исключительно воспроизводства минерально-сырьевой базы³⁴, в широком смысле — как «комплекс мер, осуществляемых государством, направленных на рациональное использование и охрану недр в интересах нынешнего и будущего поколений граждан Российской Федерации, включающих мероприятия по определению и реализации стратегии изучения и освоения минеральных ресурсов Российской Федерации и ее континентального шельфа, ограничению иностранного участия при освоении уникальных и крупных месторождений полезных ископаемых, созданию фонда резервных участков недр в целях обеспечения минеральным сырьем будущих поколений россиян, проведению научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на создание отечественной продукции, позволяющей максимально полно, комплексно и рационально осуществлять добычу полезных ископаемых»³⁵, с применением

³⁴ См.: Кривцов А. И., Беневольский Б. И., Мигачев И. Ф. Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечественная геология. 2001. № 1. С. 11—14; Козловский Е. А. Минерально-сырьевые проблемы национальной безопасности России. М., 1997.

³⁵ См.: Василевская Д. В. Административно-правовой режим недропользования в Российской Федерации: проблемы теории и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 5; Она же. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Право и государство. 2008. № 5. С. 94—100; Она же. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // «Черные дыры» в российском законодательстве. Юридический журнал. 2007. № 6. С. 171—172.

экономических показателей — как «состояние сырьевой базы, при которой отсутствуют какие-либо серьезные проблемы реализации установленных исходя из потребностей народного хозяйства и требований экономической независимости страны объемов и темпов наращивания запасов всего комплекса полезных ископаемых, добыча которых необходима для нормального поступательного развития экономики государства»³⁶, и как «комплексной задачи, требующей параллельно с модернизацией экономики и производства проведения модернизации всего правового массива, регулирующего отношения на смежных с недропользованием направлениях: энергосбережение, повышение энергоэффективности производства, оптимизация налоговой политики»³⁷.

Анализируя приведенные выше определения, следует сделать вывод о том, что понятие сырьевой безопасности по своему содержанию не ограничивается только воспроизводством минерально-сырьевой базы или обеспечением рационального использования и охраны недр и, помимо вопросов, связанных с непосредственной добычей полезных ископаемых, в содержание данного понятия необходимо включать виды деятельности, связанные с их использованием, — правовые аспекты транспортировки, переработки, доведения до потребителя (непосредственное использование в хозяйстве), а также экспорт.

В свою очередь, задача экологической безопасности при пользовании недрами — обеспечить состояние защищенности окружающей среды и экологических жизненно важных интересов человека на всех указанных стадиях хозяйственной деятельности.

При характеристике данного понятия также не следует выходить за пределы отрасли и включать в сферу обеспечения сырьевой безопасности иные общественные отношения из смежных направлений энергетики (энергосбережение, повышение энергетической эффек-

тивности, тарифы и т.д.), которые необходимо рассматривать в качестве средств обеспечения энергетической безопасности.

5. Современные тенденции развития экологического законодательства свидетельствуют о необходимости разработки новой концепции экологической безопасности, дифференцированной от сферы охраны окружающей среды, что представляется особенно важным для сферы недропользования, поскольку хозяйственная деятельность пользователей недр является, с одной стороны, основным источником угрозы экологической безопасности, а с другой — основой для развития минерально-сырьевой базы с учетом преобладающей роли нефтегазового комплекса в экономике России.

В частности, 15 ноября 2013 года на заседании Совета Безопасности РФ Президент РФ В. В. Путин поручил разработать Стратегию экологической безопасности до 2025 года, в которой предполагается установить «показатели, характеризующие оценку состояния экологической безопасности, приоритеты обеспечения экологической безопасности, а также меры, которые необходимо осуществить»³⁸.

В связи с этим основные требования в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами должны найти отражение в разрабатываемой Стратегии экологической безопасности до 2025 г., в которой необходимо закрепить: общие результаты оценки состояния законодательства в сфере обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами, основные угрозы и риски, препятствующие ее обеспечению, наиболее важные приоритеты и ориентиры государственной политики в данной сфере, требуемые меры для ее реализации, а также специальные целевые показатели (индикаторы) эффективности ее обеспечения.

Помимо этого, проведенный анализ совокупности документов государственного стратегического планирования (Стратегии национальной безопасности Российской Федерации

³⁶ См.: *Перчик А. И.* Организационно-правовой механизм освоения месторождений нефти и газа // *Нефтяное хозяйство*. 1999. № 2. С. 6; *Он же.* Правовое обеспечение сырьевой безопасности // *Академические чтения*. Вып. 26. М.: Нефть и газ, 2003. С. 41; *Он же.* Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // *Энергетическое право*. 2006. № 2. С. 68.

³⁷ См.: *Ямалетдинов Р. Р.* Правовые проблемы обеспечения минерально-сырьевой безопасности Российской Федерации // *Экологическое право*. 2012. № 3. С. 10—14.

³⁸ Владимир Путин поручил ускорить принятие стратегии экологической безопасности // *Официальный сайт Российской газеты*. URL: <http://rg.ru/2013/11/20/putin-site.html/> (дата обращения: 15.12.2013).

до 2020 г., Основ государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденный Президентом РФ 30 апреля 2012 г., Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), показывает необходимость формирования новой единой государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании недр.

Такая политика должна исходить из приоритета экологических требований перед экономическими, заключающегося в переходе на новую систему технологического нормирования, основанную на принципах наилучших

доступных технологий, на предупреждении (профилактики) и планировании долгосрочных потенциальных негативных экологических последствий посредством управления экологическими, промышленными и техногенными рисками, на восстановлении нарушенных естественных экологических систем, в том числе ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой экономической и иной деятельностью в сфере недропользования.

Элементы государственной политики в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании недр должны включать: цель, задачи, принципы, механизм координации деятельности субъектов реализации, механизм финансирования мероприятий по охране и восстановлению окружающей среды.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бринчук М. М. О комплексном природопользовании // Экологическое право. — 2002. — № 5.
2. Бринчук М. М. Энергетическая безопасность и экологическое право // Экологическое право. — 2007. — № 4.
3. Василевская Д. В. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Право и государство. — 2008. — № 5.
4. Василевская Д. В. Национальная минерально-сырьевая безопасность: проблемы законодательного обеспечения // Черные дыры в российском законодательстве. — 2007. — № 6.
5. Вершило Н. Д. Экологическая функция Российского государства в контексте устойчивого развития // Экологическое право. — 2005. — № 4.
6. Выпханова Г. В. О планировании развития топливно-энергетического комплекса в контексте устойчивого развития // Законодательство и экономика. — 2008. — № 1.
7. Жаворонкова Н. Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения энергетической и экологической безопасности // Научные исследования. — 2011. — № 3 (17).
8. Жаворонкова Н. Г. Энергетическая безопасность в системе национальной безопасности России // Право и безопасность. — 2012. — № 2.
9. Козловский Е. А. Минерально-сырьевые проблемы национальной безопасности России. — М., 1997.
10. Кривцов А. И., Беневольский Б. И., Мигачев И. Ф. Проблемы национальной минерально-сырьевой безопасности // Отечественная геология. — 2001. — № 1.
11. Морозов В. В. Стратегическое инновационное управление в электроэнергетике. — М. : Альфа-М, 2004.
12. Мухитдинов Н. Б. Избранные труды. — Алматы, 2010. — Т. 1 : Правовые проблемы пользования недрами.
13. Перчик А. И. Организационно-правовой механизм освоения месторождений нефти и газа // Нефтяное хозяйство. — 1999. — № 2.
14. Перчик А. И. Правовое обеспечение сырьевой безопасности // Академические чтения. Вып. 26. — М. : Нефть и газ, 2003.
15. Перчик А. И. Теоретические аспекты формирования сырьевой безопасности как базовой составляющей энергетической безопасности // Энергетическое право. — 2006. — № 2.
16. Русин С. Н. Экологическая функция государства. Детерминанта развития // Экологическое право. — 2012. — № 6.

17. Рясин В. И. Энергетическая безопасность региона как системный фактор экономической безопасности // Вестник ИГЭУ. — Вып. 2. — Иркутск, 2005.
18. Ямалетдинов Р. Р. Правовые проблемы обеспечения минерально-сырьевой безопасности Российской Федерации // Экологическое право. — 2012. — № 3.

Материал поступил в редакцию 22 октября 2015 г.

LEGAL SUPPORT OF ENVIRONMENTAL PROTECTION AND ECOLOGICAL SAFETY DURING THE EXPLOITATION OF SUBSOIL NATURAL RESOURCES

AGAFONOV Vyacheslav Borisovich — Doctor of Law, Associate Professor of the Department of Environmental and Natural Resources of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
kafedra120006@yandex.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9.

Review. *The article is devoted to theoretical issues of providing legal support for environmental protection and ensuring ecological safety during the exploitation of subsoil natural resources. The scientific novelty of the article is based on the fact that the author implementing the results of the existing legislation analysis identifies theoretical peculiarities of environmental protection during the exploitation of subsoil natural resources as a specific type of environmental protection activities. The peculiarities of these activities are conditioned by the complex nature of respective legal relationships that are manifested in: 1) the peculiarities of a natural object subject to protection; 2) specific legislative requirements applied to the content of the specific project documentation for exploiting natural resources and to the entity entitled to using mineral resources; 3) specific order of assigning subsoil plots for use; 4) specific nature of environmental protection measures provided for by effective legislation.*

On the basis of examining the most problematic theoretical aspects of the concept of "safety" and analyzing the interrelation between ecological safety with other types of safety, the author reveals the specific nature of providing environmental safety when exploiting natural resources that is caused by potentially hazardous environmental activities of manufacturing facilities connected with the natural resources use for environment and human health.

The author defines the concept of an environmentally hazardous activity, classifies this activity in accordance with possible negative consequences for the environment and human health, proves the necessity to introduce supplementary indexes that are to determine the order of referring manufacturing facilities that deal with natural resources use to a certain class of hazard, and justifies the necessity of including the requirements in the sphere of providing ecological safety when using mineral resources in the documentation of state strategic planning.

Keywords: *legal regulation, environmental protection, provision of ecological safety, subsurface mineral resources management, legislation, environmentally hazardous activity.*

BIBLIOGRAPHY

1. Brinchuk, M. M. Integrated Environmental Management // Environmental Law. 2002. N. 5.
2. Rinchuk, M. M. Energy Security and Environmental Law // Environmental Law. 2007. N. 4.
3. Vasilevskaya, D. V. The national mineral resources safety: problems of legislative support // Law and the State. 2008. N. 5.
4. Vasilevskaya, D. V. The national mineral resources safety: problems of legislative support // "Black Holes" in the Russian Legislation. 2007. N.6.
5. Vershilo, N. D. Ecological function of the Russian state in the context of sustainable development // Environmental Law. 2005. N. 4.
6. Vyphanova, G.V. Planning of the Fuel and Energy Complex development in the context of sustainable development // Legislation and Economy. 2008. N. 1.
7. Zhavoronkova, N.G. Ecological and legal problems of providing energy and environmental security// Scientific Research Studies. 2011. N. 3 (17).
8. Zhavoronkova, N.G. Energy security in a system of national security of Russia // Law and Safety. 2012. N. 2.
9. Kozlovsky, E. A. Mineral resources problems of national security of Russia. M., 1997.
10. Krivtsov, A. I., Benevolsky, B.I., Migachev, I.F. Problems of national mineral resources security// National Geology. 2001. N. 1.



11. *Morozov V. V.* Strategic innovation management in electric power industry. M.: Alpha-M, 2004.
12. *Mukhitdinov, N. B.* Selected works. Vol. 1. Legal problems of subsoil use, Almaty, 2010.
13. *Perchik, A. I.* Formation and legal mechanism of developing oil and gas fields // Oil Industry. 1999. N. 2.
14. *Perchik, A. I.* Legal maintenance of raw materials safety (Academic Readings). Issue 26. M.: The SUE Publishing House "Oil and Gas" of the Golubkin RSU of Oil and Gas, 2003.
15. *Perchik, A. I.* Theoretical aspects of formation of raw materials safety as a basic component of energy security // Energy Law. 2006. N. 2.
16. *Rusin, S. N.* The ecological function of the state. The determinant of development // Environmental Law. 2012. N. 6.
17. *Ryasin, V. I.* Energy security of a region as a systemic factor of economic security // The Bulletin of the ISEU. Issue 2. Irkutsk, 2005.
18. *Yamaletdinov, R. R.* Legal problems of providing mineral resources security of the Russian Federation // Environmental Law. 2012. N. 3.