

УДК 349.6

DOI 10.52928/2070-1632-2021-56-5-152-157

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ НЕДР

А.В. СЛЕПЦОВ

(Могилевский государственный университет им. А.А. Кулешова)

ORCID <https://orcid.org/0000-0003-0743-9333>; sleptcov@msu.by

Статья посвящена анализу проблематики правовой охраны недр. По результатам анализа законодательства автором выделяются теоретические особенности понятий «недра» и «правовая охрана недр», предпринята попытка сформулировать авторское определение данных понятий. Сделан вывод о необходимости признания недр объектом эколого-правовой охраны с учетом их свойств не только как хранилища полезных ископаемых, энергетических и других ресурсов, но и как сложноорганизованного и основообразующего компонента природной среды. С позиции интересов охраны недр целесообразно разграничить требования по обеспечению рационального использования недр и требования, направленные непосредственно на охрану недр, с выделением последних в отдельную статью Кодекса Республики Беларусь о недрах «Охрана недр», что будет способствовать развитию природоохранной направленности правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: недра, правовая охрана недр, природные ресурсы.

Введение. 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. Минерально-сырьевой потенциал Беларуси является материальной основой ее устойчивого социально-экономического развития. Высокая значимость ресурсов недр констатируется в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г.¹, Концепции Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 года², Стратегии в области охраны окружающей среды Республики Беларусь на период до 2025 г.³ и др. Содержание документов стратегического и концептуального характера свидетельствует о преобладании природоресурсного подхода в правовом регулировании отношений недропользования и недостаточном внимании к проблемам правовой охраны недр. Вместе с тем постоянно усиливающееся техногенное воздействие на недра оказывает преимущественно негативное влияние на состояние сложной геологической системы, их образующей, в том числе снижает ресурсный потенциал, ведет к химическому, микробиологическому, радиоактивному и иному загрязнению подземных пространств, вод и горных пород. Отмеченное обуславливает необходимость системных правовых мер по охране недр, направленных на сохранение их многообразных свойств как сложноорганизованного подземного пространства, основообразующего компонента природной среды, хранилища полезных ископаемых.

Основная часть. В целях наиболее полного исследования проблематики правовой охраны недр, учитывающего сущность соответствующих общественных отношений, необходимо установить содержание юридического понятия «недра». Четкое его определение, охватывающее важнейшие свойства недр, позволяет установить круг отношений в области охраны недр, подлежащих правовому регулированию, а также определить надлежащие правовые средства такой охраны и соответствующие направления совершенствования законодательства, решения иных задач правовой охраны недр.

¹ Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс] : одобр. протоколом заседания Президиума Совета Мин-в Респ. Беларусь от 2 мая 2017 г., № 10. URL: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf>.

² Концепция Национальной стратегии устойчивого развития Республики Беларусь на период до 2035 года [Электронный ресурс] : утв. постановлением Совета Мин-в Республики Беларусь от 25 мая 2018 г., № 392. URL: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/ObsugdaemNPA/Kontseptsija-na-sajt.pdf>.

³ Стратегия в области охраны окружающей среды Республики Беларусь на период до 2025 [Электронный ресурс] : одобр. решением коллегии Мин-ва природных ресурсов и охраны окружающей среды Респ. Беларусь от 28 янв. 2011 г. № 8-р. URL: https://minpriroda.gov.by/ru/new_url_1670219329-ru/.

В ходе правового развития белорусский законодатель закрепил понятие недр как части земной коры, отразив в этом понятии пространственную геологическую сферу деятельности человека. Кодекс Республики Беларусь о недрах (далее – КоН)⁴ определяет, что недра представляют собой часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков (п. 27 ст. 1 КоН). Однако, по нашему мнению, такое определение характеризуется рядом недостатков.

Во-первых, с трактовкой определения недр как части земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии – ниже земной поверхности, дна водоемов, водотоков можно согласиться лишь в аспекте учета законодателем пространственной доступности недр для недропользования, что позволяет определить пределы правового регулирования в области охраны недр. Однако такое определение не учитывает правовые признаки выходов на поверхность полезных ископаемых. Нельзя также не принять во внимание тот факт, что объективно недра как часть природной среды охватывают все подземное пространство. В связи с этим в научной литературе до сих пор ведется дискуссия по поводу того, где начинаются недра и где заканчиваются почвы, земная поверхность. При этом в законодательных актах не дается определения, что такое почвенный слой, дно водоемов, водотоков.

Во-вторых, подход законодателя, основанный на неограничении предела недр как объекта правового регулирования доступностью их для использования, а значит, восприятию подхода, согласно которому этот предел простирается до центра земного сфероида, обуславливает также вопрос о пространственных пределах правового регулирования отношений, связанных с охраной недр, то есть юрисдикции государства, границах регулятивного вмешательства в лице его органов и должностных лиц в соответствующие процессы. Так, в определении понятия «недра», содержащемся в КоН, нижняя граница недр не устанавливается; данное понятие охватывает все подземное пространство, простирающееся до неограниченных глубин. Поддерживая такой подход применительно к юридическому определению понятия «недра», поскольку он отвечает объективным свойствам недр как природного объекта, одновременно полагаем обоснованным утверждать, что правовая охрана недр объективно ограничивается пределом глубины, которую человек может достичь благодаря своим техническим и научным возможностям, то есть пространственным пределом, в которых функционируют отношения, поддающиеся регулируемому воздействию, что должно быть учтено в том числе в определении понятия «охрана недр».

В-третьих, определение, закрепленное в КоН, не учитывает иные существенные юридические признаки недр, которые также содержатся в иных актах экологического законодательства Республики Беларусь.

Как вытекает из Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ (далее – Закон об охране окружающей среды)⁵, недра являются одним из компонентов природной среды, обеспечивающим в совокупности с иными составляющими окружающей среды благоприятные условия для существования жизни на Земле (абз. 13 и 28 ст. 1). Из этого вытекает, что к юридически значимым признакам недр относится не только их органическая связь с землёй, роль как источника важнейших природных ресурсов, но и иные свойства как сложного по составу компонента природной среды, который находится в неразрывной взаимосвязи с другими ее компонентами. Так, недра являются не только хранилищем полезных ископаемых, источником геотермальной энергии, но и естественным фундаментом земной поверхности, резервуаром огромных запасов подземных вод, местом обитания подземных животных и микроорганизмов и основанием подземных экосистем⁶.

В-четвертых, в современный период существенно возросла роль недр как части среды обитания человека. Недра все в большей степени используются в качестве пространственного ресурса для размещения и эксплуатации подземных сооружений, коммуникаций и иных объектов, в том числе метрополитенов, научных объектов, объектов гражданской обороны, места подземного хранения нефти, газа, захоронения радиоактивных веществ, опасных промышленных отходов и др. На необходимость учета в правовом регулировании такого использования недр обращается внимание в отечественной юридической литературе [1, с. 28].

⁴ Кодекс Республики Беларусь о недрах [Электронный ресурс] : 14 июля 2008 г. № 406-З : принят Палатой представителей 10 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 20 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18 дек. 2019 г., № 272-З. URL: https://naturegomel.by/sites/default/files/inline/files/kodeks_respubliki_bielarus_o_nedrah.pdf.

⁵ Об охране окружающей среды [Электронный Ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХІІ : в ред. от 29.12.2020 г., № 73-З. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>.

⁶ В недрах Земли обитают живые существа общим весом примерно в 20 миллиардов тонн [Электронный ресурс] // Наука. URL: <https://www.kp.by/daily/26919/3966515/>. Геологи: недра Земли содержат в тысячу раз больше воды, чем Байкал [Электронный ресурс] // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20151116/1322127446.html>.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что содержащееся в КоН определение понятия «недра» является единственным законодательно закрепленным определением данного понятия. Однако оно не в полной мере отвечает юридической природе понятия «недра», их многогранному значению как составляющей природной среды и среды обитания человека. Указанное не отвечает целям эффективной правовой охраны недр как в природоохранных отношениях, так и в регулируемых КоН отношениях, возникающих в связи с геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, использованием иных ресурсов недр и др. Фактическая неопределенность содержащегося в КоН понятия «недра», отсутствие его корреляции с ролью недр как компонента природной среды и части среды обитания человека влечет неопределенность материального объекта правовой охраны недр, а также пределов обязанности государства по контролю за рациональным использованием ресурсов недр в целях улучшения условий жизни, вытекающей из части второй ст. 46 Конституции⁷.

Выявленные важнейшие юридически значимые свойства недр как компонента природной среды обуславливают развитие правового обеспечения мероприятий по охране недр и научных исследований в данной области.

Полагаем, необходимо признать недра объектом эколого-правовой охраны с учетом их свойств не только как хранилища полезных ископаемых, энергетических и других ресурсов, но и как сложноорганизованного и основообразующего компонента природной среды. По нашему мнению, целесообразно закрепить на законодательном уровне определение понятия «недра», отражающее указанные признаки: «Недра – компонент природной среды, представляющий собой оболочки и слои Земли, расположенные ниже земли, дна водных объектов, а также включающий выходы на поверхность земли, дна водных объектов горных пород, выступающий основанием наземных и подземных экологических систем, содержащий минералогические, палеонтологические и иные уникальные геологические материалы, являющийся источником полезных ископаемых и иных природных ресурсов, доступных для использования обществом на данном этапе научно-технического развития».

Недра являются объектом правовой охраны в силу их специфических свойств как компонента природной среды, объекта исключительной собственности государства и объекта права природопользования. Согласно ст. 3 КоН 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; права на пользование недрами. Из этих объектов преимущественно средствами экологического права охраняются ресурсы недр, геологическая информация, минералогические, палеонтологические и иные уникальные геологические материалы. Охрана недр обеспечивается посредством воздействия на соответствующие общественные отношения, что отражено в преамбуле КоН. Однако, анализируя преамбулу КоН и нормы ст. 3 КоН, приходится констатировать, что к объектам правовой охраны законодатель не относит сами недра в целом. При этом в иных актах законодательства об охране и использовании компонентов природной среды складывается иная тенденция. Так, нормами ст. 4 Водного кодекса Республики Беларусь⁸ устанавливается, что к основным объектам отношений в области охраны и использования вод относятся воды. В преамбуле Водного кодекса закрепляется, что данный кодекс регулирует отношения, возникающие при владении, пользовании и распоряжении водами и водными объектами, и направлен на охрану и рациональное (устойчивое) использование водных ресурсов. Аналогичное законодательное закрепление получили отношения в области охраны земель. Так, к объектам земельных отношений относятся земля (земли) (ст. 3 Кодекса Республики Беларусь о земле⁹ (далее – КоЗ)), Преамбула КоЗ закрепляет регулирование земельных отношений, направленное на эффективное использование и охрану земель.

Таким образом, по нашему мнению, целесообразно на законодательном уровне закрепить недра как объект отношений в области использования и охраны недр и дополнить ст. 3 КоН подпунктом соответствующего содержания. Соответствующих изменений требует и преамбула КоН, так как отношения в об-

⁷ Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс]: с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. URL: <https://pravo.by/pravovaya-informatsiya/normativnye-dokumenty/konstitutsiya-respubliki-belarus/>.

⁸ Водный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 30 апр. 2014 г. № 149-З: принят Палатой представителей 2 апр. 2014 г.: одобрен Советом Респ. 11 апр. 2014 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь 18 июня 2019 г., № 201-З. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/Hk1400149_1400533200.pdf.

⁹ Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: 23 июля 2008 г. № 425-З: принят Палатой представителей 17 июня 2008 г.: одобрен Советом Респ. 28 июня 2008 г.: в ред. Закона Респ. Беларусь от 24 окт. 2016 г., № 439-З. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3961&p0=Hk0800425>.

ласти охраны недр должны входить в круг отношений, регулируемых законодательством о недрах. С целью отражения значимости правовой охраны недр, целесообразно преамбулу КоН сформулировать следующим образом «Настоящий Кодекс регулирует отношения, возникающие в связи с использованием и охраной недр и их ресурсов, геологическим изучением недр, добычей полезных ископаемых, и направлен на создание и расширение минерально-сырьевой базы, защиту интересов государства, прав и законных интересов недропользователей и иных лиц».

В КоН понятие «охрана недр» используется для обозначения комплекса мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленных КоН и иными актами законодательства порядка и условий пользования недрами и предотвращающих нерациональное использование ресурсов недр и вредное воздействие на окружающую среду (п. 31 ст. 1 КоН). Белорусскими учеными также отмечается, что охрана недр включает в себя комплекс мероприятий, обеспечивающих соблюдение установленных порядка и условий пользования недрами и предотвращающих нерациональное использование ресурсов недр и вредное воздействие на окружающую среду [2, с. 265].

Полагаем, однако, что закрепленное в КоН определение понятия «охрана недр» требует уточнения. Прежде всего, обращает на себя внимание, что в данном определении отражена не столько эколого-правовая специфика правовой охраны данного компонента природной среды, сколько гражданско-правовая, подразумевающая в большей степени соблюдение порядка пользования недрами. Отмеченное в некоторой степени расходится с подходами к определению соответствующих понятий в иных актах экологического законодательства.

В частности, Закон об охране окружающей среды устанавливает, что охрана окружающей среды (природоохранная деятельность) представляет собой деятельность государственных органов, общественных объединений, иных юридических лиц и граждан, направленную на сохранение и восстановление природной среды, рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов и их воспроизводство, предотвращение загрязнения, деградации, повреждения, истощения, разрушения, уничтожения и иного вредного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности и ликвидацию ее последствий (ст. 1). Данное определение отражает экологически значимые цели правовой охраны окружающей среды и указывает на субъекты соответствующей деятельности. Вместе с тем оно не включает указания на средства и меры правовой охраны, которые раскрываются в законодательстве об охране окружающей среды и конкретизируются применительно к специфике объекта правовой охраны.

Соответствующий подход к определению правовой охраны прослеживается и в иных эколого-правовых актах, регулирующих порядок использования и охраны отдельных компонентов природной среды. Так, Водный кодекс определяет охрану вод как систему мер, направленных на предотвращение или ликвидацию загрязнения, засорения вод, а также на их сохранение и восстановление (п. 25 ст. 1). КоЗ закрепляет, что охрана земель – система мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановление деградированных земель (ст. 1 КоЗ). В данных определениях в наибольшей степени отражается необходимость сохранения свойств компонентов природной среды перед целями их использования в качестве источника природных ресурсов.

С целью установления содержания правового понятия «охрана недр» полагаем возможным опираться на практику зарубежных стран. Так, в Законе Российской Федерации «О недрах»¹⁰ определение данного термина отсутствует. Законодатель раскрывает понятие «охрана недр» через перечисление соответствующих обязанностей и требований, предъявляемых к недропользователям. В ранее действующем законодательстве Республики Казахстан, на наш взгляд, содержалось более емкое и полное определение данного термина. В соответствии с Законом Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» (п. 16 ст. 1)¹¹ охрана недр определялась как система мероприятий, в том числе контрольных, предусмотренных экологическим законодательством, направленных на рациональное и комплексное использование недр, предотвращение их загрязнения при проведении операций по недропользованию, снижение вредного воздействия этих операций на окружающую среду, а также выявление и пресечение незаконного пользования недрами.

В целях совершенствования законодательства об охране недр, в частности, уточнения определения в КоН правового понятия «охрана недр», считаем возможным данное определение привести исходя из тех специфических проблем, которые проявляются в результате негативного воздействия на недра деятельности человека. Вред, который может быть причинен в результате негативного воздействия на недра как

¹⁰ О недрах [Электронный ресурс] : Закон Рос. Фед., 21 февр. 1992 г., № 2395-1: в ред. от 08.12.2020 г., № 429-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343/.

¹¹ О недрах и недропользовании [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 24 июня 2010 г., № 291-IV: в ред. Закона Респ. Казахстан от 11.07.2017 г., № 89-VI. URL: http://online.zakon.kz/m/Document/?doc_id=30770874.

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.

Правовая охрана недр является неотъемлемой частью правовой охраны окружающей среды и выступает необходимым условием охраны иных составляющих окружающей среды. Недра должны охраняться не только в целях рационального использования ресурсов недр, признаваемых таковыми согласно КоН. Система правовой охраны недр должна предусматривать меры по охране окружающей среды и ее отдельных составляющих от отрицательных изменений, связанных с воздействием на недра. Необходимо учитывать, что в составе самих недр имеются природные и иные объекты, для сохранения благоприятных экологических свойств которых, их надлежащих потребительских и иных качеств, требуется сохранение и определенных свойств недр в целом. Так, недра содержат ценные лечебные грязи, питьевые и минеральные подземные воды, пустоты, пригодные для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, захоронения сточных вод и отходов, минералогические, палеонтологические и иные уникальные геологические материалы и др.

Правовая охрана таких объектов подразумевает наличие соответствующих норм как в законодательстве о недрах, так и в актах иных отраслей законодательства. Так, КоН предусматривает, что отношения, связанные с охраной и использованием подземных вод, а также отношения, связанные с охраной и использованием минералогических, палеонтологических и иных уникальных геологических материалов, не урегулированные КоН и иными актами законодательства об охране и использовании недр, регулируются, соответственно, законодательством об охране и использовании вод, а также законодательством об особо охраняемых природных территориях и о культуре (п. 3 и 8 ст. 2 КоН). В частности, отдельные отношения, связанные с охраной подземных вод, регулируются Водным кодексом (ст. 49).

Важное значение в правовой охране недр имеет учет возможностей их перспективного использования. Так, правовой охране также подлежат участки недр, используемые для целей, не связанных с добычей полезных ископаемых (также относимые к ресурсам недр), но представляющие собой естественные и техногенные пустоты, которые пригодны для различных видов деятельности человека, характеризующиеся другими уникальными признаками. Направления развития правовой охраны таких участков недр обусловлены возможностью расширения в перспективе использования этих пустот.

Следует также обратить внимание, что состояние недр может быть нарушено не только посредством прямого воздействия на них, но и в результате антропогенного воздействия на иные компоненты природной среды, например, через поверхность земли, почвенный слой, водные объекты и др., под которыми находятся недра. Отрицательные изменения в качественном состоянии недр могут выражаться в химическом и ином загрязнении недр, физическом нарушении структуры недр. В связи с этим необходимы соответствующие меры охраны недр в регулируемых правом отношениях, связанных как с непосредственным антропогенным воздействием на недра, так и воздействием на иные компоненты окружающей среды. Правовая охрана недр от последствий антропогенного воздействия на иные компоненты природной среды должна быть направлена на охрану недр от загрязнения вредными отходами, сточными водами и др., их затопления, образования пожаров и других негативных воздействий при осуществлении всех иных видов природопользования.

Целями охраны недр являются сохранение свойств недр как компонента природной среды, предотвращение нанесения им вреда, поддержание надлежащего качественного состояния недр, обеспечивающего их способность быть местом обитания животных и растений, обеспечивать в совокупности с другими компонентами окружающей среды благоприятные условия для существования жизни на Земле, удовлетворять многообразные экологические, экономические, научные и иные потребности человека.

Таким образом, в определении правового понятия «охрана недр» должны найти отражение специфические признаки недр как объекта правовой охраны. Так, по нашему мнению, «охрана недр – деятельность государственных органов, иных организаций и граждан, направленная на обеспечение сохранения свойств недр как компонента природной среды, поддержания качественного состояния недр, их способности обеспечивать в совокупности с другими компонентами окружающей среды благоприятные условия для существования жизни на Земле, удовлетворять многообразные экологические, экономические, научные и иные потребности человека, осуществляемая посредством предотвращения загрязнения, истощения, повреждения недр и (или) иного вредного воздействия на недра, а также вредного воздействия на окружающую среду, отдельные природные объекты и составляющие их компоненты природной среды, жизнь и здоровье человека, вреда иным охраняемым общественным интересам в результате деятельности, связанной с использованием недр, и ликвидацию последствий такого вредного воздействия».

Указанное понятие целесообразно закрепить в КоН в качестве системообразующей категории правового регулирования отношений по охране недр, что выступит основой для развития положений КоН о направлениях и мерах охраны недр в деятельности субъектов экологических отношений, требованиях к этой деятельности с последующим формированием правового института охраны недр в системе горного права как подотрасли экологического права.

Правовая охрана недр включает комплекс правовых мер и требований, предназначенных для интегрированного обеспечения охраны окружающей среды и ее компонентов, а также комплекс специальных мер и требований по охране недр, направленных на предотвращение загрязнения, истощения, повреждения недр и (или) иного вредного воздействия на недра, а также вредного воздействия на окружающую среду, отдельные природные объекты и составляющие их компоненты природной среды, жизнь и здоровье человека, вреда иным охраняемым общественным интересам и ликвидацию последствий такого вредного воздействия при осуществлении недропользования.

Требования по рациональному использованию и охране недр, закрепленные в ст. 65 КоН, по нашему мнению, необходимо разделить на две группы. К первой группе относятся требования, направленные на отношения по рациональному использованию недр (полнота геологического изучения недр, полнота извлечения запасов полезных ископаемых, соблюдение порядка проведения горных работ и т.д.). Без законодательного закрепления данных требований не может быть осуществлено пользование недрами. Ко второй группе относятся требования, направленные непосредственно на охрану недр, при проведении работ как связанных, так и несвязанных с использованием недрами (требования к порядку консервации и ликвидации, требования к порядку и условиям захоронения отходов, предотвращения загрязнения вод и т.д.). С позиции интересов охраны недр, полагаем целесообразным разграничить требования, закрепленные в ст. 65 КоН, на требования по обеспечению рационального использования недр, и требования, направленные непосредственно на охрану недр, с выделением их в отдельную статью КоН «Охрана недр», что будет способствовать развитию природоохранной направленности КоН и совершенствованию правового регулирования охраны недр. От того, насколько полно и четко сформулированы требования по охране недр в законе, зависит содержание мероприятий, направленных на охрану недр, включаемых недропользователем в ежегодный план развития горных работ. Кроме того, законодательное выделение ключевых условий охраны недр будет способствовать развитию природоохранной направленности норм КоН.

Заключение. Проведенный анализ свидетельствует о необходимости уточнения понятия «недра», закрепленного в КоН, поскольку оно не в полной мере отвечает юридической природе недр, их многогранному значению как составляющей природной среды и среды обитания человека. Указанное не соответствует целям эффективной правовой охраны недр. Требуется закрепление в КоН научно обоснованного определения данного понятия, учитывающего роль недр как хранилища полезных ископаемых, энергетических и других ресурсов, а также иные свойства недр как сложноорганизованного подземного пространства, основообразующего компонента природной среды, подлежащего правовой охране.

Правовая охрана недр включает обеспечение рационального использования их ресурсов, но не сводится только к нему. В определении правового понятия «охрана недр» должны найти отражение специфические признаки недр как объекта правовой охраны. Система правовой охраны недр должна предусматривать меры по охране окружающей среды и ее отдельных составляющих от отрицательных изменений, связанных с воздействием на недра. Сущность правовой охраны недр состоит в обеспечении сохранения свойств недр быть основанием наземных и подземных экологических систем, в том числе стабильности геологических процессов, сохранения минералогических, палеонтологических и иных уникальных геологических материалов, поддержания свойств недр быть источником полезных ископаемых и иных природных ресурсов, доступных для использования обществом на данном этапе научно-технического развития.

Реализация данных предложений по совершенствованию норм законодательства о недрах будет способствовать обеспечению системного и комплексного подхода к правовому регулированию отношений в области охраны недр.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сапогин, А. Н. Природоресурсное право Республики Беларусь. Особенная часть : учеб. пособие / А. Н. Сапогин. – Минск : Академия МВД, 2015. – 173 с.
2. Балашенко, С.А. Экологическое право : учеб. / С.А. Балашенко, Т.И. Макарова, В.Е. Лизгаро. – Минск : Вышэйшая школа, 2016. – 383 с.

REFERENCES

1. Sapogin, A.N. (2015). *Prirodosursnoe pravo Respubliki Belarus'. Osobennaja chast'*. Minsk: Akademija MVD. (In Russ.).
2. Balashenko, S.A. Makarova, T.I., Lizgaro, V.E. (2016). *Jekologicheskoe pravo*. Minsk: Vyshhejschaja shkola. (In Russ.).

Поступила 10.03.2021

CONCEPTUAL FRAMEWORK FOR THE LEGAL PROTECTION OF SUBSOIL**A. SLEPSOV**

The article is devoted to the analysis of the legal protection of subsoil. Based on the analysis of legislation, the author distinguishes the theoretical features of the concepts of "subsoil" and "legal protection of subsoil," an attempt was made to formulate an author's definition of these concepts. The author concludes that it is necessary to recognize the subsoil as an object of environmental and legal protection, taking into account their properties not only as a repository of minerals, energy and other resources, but also as a complex and basic component of the natural environment. The author believes that from the point of view of the interests of subsoil protection, it is advisable to distinguish between the requirements for ensuring the rational use of subsoil and the requirements aimed directly at the protection of subsoil, with the separation of the latter into a separate article of the Subsoil Code of the Republic of Belarus "Subsoil Protection," which will contribute to the development of the environmental focus of legal regulation in this area.

Keywords: *Subsoil, legal protection of a subsoil, natural resources.*