

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

© 2011 г. Игорь Николаевич Козьяков¹

Краткая аннотация: рассматриваются проблемы правового регулирования безопасности горных и других работ, связанных с недропользованием; дана классификация опасностей и угроз, возникающих в процессе этой деятельности; сформулированы основные направления реализации правоотношений безопасности при изучении и использовании недр.

Annotation: the article deals with the problems of legal regulation of mining and connected work safety; the classification of dangers and threats of mentioned above activities is given by the author; general ways of legal relations in realization in the processes of exploration and subsoil usage.

Ключевые слова: недра, недропользование, горные работы, безопасность, классификация опасностей недропользования, правовые меры безопасности.

Key words: subsoil, subsoil usage, mining works, safety, classification of dangers in subsoil usage sphere, safety legal measures.

В процессе недропользования внешнее влияние антропогенной деятельности на окружающую среду нарушает состояние всех правоохраняемых природных объектов и комплексов: литосферы, гидросферы, атмосферы, биосферы, а также антропосферы (сферы интересов человека и общества). Наиболее масштабным количественным и качественным изменениям подвергаются недра, часть которых в процессе горных работ извлекается на поверхность и включается в оборот вещества и энергии уже вне внутренне уравновешенной системы литосферы. С учетом этого горные работы определяются как комплекс работ по проведению, креплению и поддержанию горных выработок и выемки горных пород в условиях нарушения естественного равновесия, вероятности и возможности проявления вредных и опасных факторов².

При производстве горных и других работ, связанных с недропользованием, непредвиденные и внезапные изменения геологических условий или природных сил могут привести к катастрофическим последствиям для людей в случае несоблюдения ими правил безопасности.

Подчеркивая очевидность необходимости правового регулирования безопасности при использовании недр, А.А. Штоф еще в конце XIX в. писал: «Опасность рудничных работ настолько явно выражена, виды опасности столь многообразны (падения людей в выработки, затопления, пожары от самовозгорания ископаемого и от работ, несчастия при неизбежных работах со взрывчатыми веществами, а при известной глубине выработок – гремучий газ, угрожающий удушьем и взрывами) и последствия несчастных происшествий нередко так ужасны, что необходимость вмешательства закона с целью уменьшить, насколько это возможно, число и размер таких происшествий, можно сказать, бросается в глаза»³.

В контексте нашего исследования проблемным моментом является характеристика самой безопасности как объекта отношений недропользования. Существует множество определений, в которых безопасность трактуется с точки зрения охранительной парадигмы как состояние защищенности от опасностей⁴. В принципе такой подход логичен, поскольку сама этимология слова «безопасность» предполагает противодействие опасности, защищенность от нее. Но в таком случае возникает вопрос: что такое опасность? Всякое ли явление, угрожающее другому явлению причинением вреда, представляет для него опасность?

Если речь идет о сохранении существующих отношений, сохранении функционирования социальной системы (общества, государства, системы государственных и общественных институтов и т.п.), то опасностью может стать все, что вызывает их пагубное изменение. Соответственно, безопасность социальной системы будет означать защищенность от внутренних и внешних негативных воздействий, влекущих ее изменение. Очевидно, что такое понимание безопасности фактически является тормозом развития и в конечном счете приводит к разрушению системы⁵.

Поэтому безопасной является та социальная система, которая обладает возможностью самосохранения на основе развития. Данное положение не означает, что системе не угрожают опасности. Напротив, только при наличии опасностей система может развиваться. Опасностью для социальной системы является лишь то, что сдерживает или прекращает ее развитие.

Следовательно, одним из путей наполнения содержания понятия безопасности недропользования является выделение типологических признаков *опасностей и угроз*, возникающих в этой сфере общественных отношений. С точки зрения логики это близкие по смыслу, но не тождественные понятия.

¹ Проректор Академии – директор Института повышения квалификации кадров Национальной академии прокуратуры Украины, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: ink2003@mail.ru; aru2005@ukr.net).

² См.: Ст. 1 Горного закона Украины // Ведомости Верховной Рады Украины. 1999. № 50. Ст. 433.

³ Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 211.

⁴ См.: например: Общая теория национальной безопасности / Под общ. ред. А.А. Прохожева. М., 2005. С. 16, 17.

⁵ См.: Правовая основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации / Под ред. А.В. Опалева. М., 2004. С. 14.

Прежде всего опасность понимается нами как одновременное наличие и воздействие реальных или потенциальных сил и факторов, которые могут стать дестабилизирующими и деструктивными для личности, общества или природной системы с причинением им ущерба, дезорганизацией или полным уничтожением. По мере актуализации и преобразования из возможности в действительность опасность может проявляться в форме угрозы чему-нибудь или кому-нибудь.

Заметим, что любая угроза характеризуется, как минимум, четырьмя сущностными признаками. *Во-первых*, она является наивысшей степенью преобразования опасности из вероятности в действительность. *Во-вторых*, угроза – это восприятие субъектом реальности допустимого риска, а также возможности наступления связанного с ним ущерба и других негативных последствий. *В-третьих*, наличие объективно существующей реальной опасности, несущей потенциал причинения вреда. И наконец, *в-четвертых*, развивающаяся в пространстве и времени (динамизированная) опасность по мере ее приближения в направлении охраняемых интересов личности, общества и государства.

Угроза образуется совокупностью условий и факторов определенной сферы, несущих вред жизненно важным интересам личности, общества и государства; риск безопасности состоит в субъективно воспринимаемой возможности наступления нежелательных последствий для какого-либо процесса, явления или факта, которая измеряется вероятной величиной потерь⁶. Кроме того, риск представляет собой этапы и степень развития, количественное и качественное выражение угрозы возникновения негативных явлений (опасностей) и их последствий⁷.

Поэтому можно считать, что угроза – это актуализированная форма опасности в процессе ее преобразования из вероятности в действительность, сопровождающемся риском – субъективной готовностью лица понести ущерб или испытать другие негативные последствия.

В эколого-правовом аспекте логично предположить, что факторами, создающими угрозу законным интересам личности, общества и государства в отношениях недропользования, являются разнообразные проявления или действия предметов и явлений – вредоносные воздействия, происходящие в литосфере и создающие возможность причинения вреда интересам указанных объектов, а также обуславливающие риск такого причинения.

А.И. Стахов отмечает, что “угроза безопасности как категория правовой системы должна отождествляться с формально определенными условиями и факторами окружающей среды, которые не в полной мере подвержены воздействию права и, следовательно, создают высокую вероятность причинения вреда конституционным и иным законным интересам личности, общества, государства и нации”. Под такими факторами указанный автор понимает разнообразные физические, химические и биологические проявления и действия предметов, явлений и процессов природной среды и техногенной системы, способные причинить (причиняющие, причинившие) вред интересам личности, общества и государства⁸.

Таким образом, сферами возникновения и развития вредоносных факторов недропользования являются природная среда и техногенная система. В контексте угрозы безопасности под *природной средой* понимается совокупность компонентов окружающей природной среды, обеспечивающих благоприятные условия для здоровья и жизни, т.е. в земле, недрах, почве, поверхностных и подземных водах, атмосферном воздухе, растительном, животном мире и иных организмах⁹. Под *техногенной системой* понимается часть среды обитания, преобразованная человеком с помощью прямого и косвенного воздействия технических средств в целях наилучшего соответствия его социально-экономическим потребностям¹⁰.

При таком подходе физические, химические и биологические проявления и действия предметов, явлений и процессов природной среды, способные причинить (причиняющие, причинившие) вред интересам личности, общества и государства, следует называть вредоносными природными факторами окружающей среды¹¹.

При пользовании недрами вредоносные природные факторы окружающей среды представлены разнообразными физическими, химическими, биологическими проявлениями и действиями в условиях литосферы, причиняющими вред жизни и здоровью человека, имуществу, окружающей природной среде, экологическим интересам личности, общества и государства. В процессе горных и других работ, связанных с недропользованием, указанные факторы возникают в недрах преимущественно под контролем человека, зависят от его воли и сознания, но иногда способны развиваться независимо от людей. Так, например, вредоносными техногенными факторами литосферы являются разнообразные вредные для жизни и здоровья человека физические, химические, биологические проявления и действия, присущие горному массиву¹² и условиям подземного пространства, горно-шахтное оборудование, взрывчатые вещества, процессы горнодобывающего производства, хранение и утилизация в подземных сооружениях отходов и вредных субстанций и др. С этой позиции данные проявления следует признать материальными носителями вредоносных факторов, или, иначе, – природными и техногенными источниками опасности для защищаемых законных интересов в отношениях недропользования.

Структурно-логический анализ законодательства о недрах стран СНГ¹³ позволил нам выделить правовые нормы, содержащие формальное определение вредоносных природных и техногенных факторов литосферы, т.е. признаки и характеристики опасностей и угроз, возникающих при недропользовании. Эти предписания создают систему социально-правовых средств, направленных на обеспечение адекватного правового режима использования георесурсов, регулирования опасной деятельности человека в условиях литосферы и охраны самих недр как объекта окружающей среды, обеспечивая при этом их состояние, безопасное для здоровья и жизни граждан.

⁹ См.: Бринчук М.М. Экологическое право. М., 2003. С. 58.

¹⁰ См.: Белов С.В., Панаев В.С., Козьяков А.Ф. Безопасность жизнедеятельности. Терминология. М., 2008. С. 378.

¹¹ См.: Стахов А.И. Указ. соч. С. 14.

¹² Под горным массивом понимается участок земной коры, характеризующийся едиными условиями происхождения и подобными свойствами компонентов, которые его составляют (ст. 1 Горного закона Украины).

¹³ Подробнее см.: Козьяков И.Н. Недропользование в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ. В 2-х кн. Кн. 1. Киев, 2009. С. 528–541.

⁶ См.: Сосунова И., Бакаев С., Круглова И., Рижская Т., Чепурнов В. Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски: среда безопасности // Журнал личной, национальной и коллективной безопасности. 2003. № 1 (11). С. 336.

⁷ См.: Simak L. Krizovy menazment vo verejnej sprave. Zilinska unsverzita. Zilina, 2001. S. 39.

⁸ См.: Стахов А.И. Право безопасности как подотрасль административного права. М., 2008. С. 13, 14.

В этом ключе угрозы возникают в связи с:

1) несоблюдением установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и самовольным использованием недр;

2) необеспечением полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

3) поверхностной и недостоверной оценкой запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, возникшей в результате игнорирования необходимости проведения опережающего геологического изучения недр;

4) уклонением от проведения государственной экспертизы и государственного учета запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

5) “хищнической разработкой недр”, т.е. необеспечением наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и сопутствующих компонентов;

6) недостоверным или искаженным учетом извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

7) вредным воздействием работ, связанных с использованием недрами, на сохранение запасов полезных ископаемых, горных выработок и буровых скважин, которые эксплуатируются или законсервированы, а также на состояние подземных сооружений и всего участка недр, где ведутся горные работы;

8) обрушением, затоплением, обводнением, пожарами и другими факторами, снижающими качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющими их разработку;

9) загрязнением недр при проведении работ, связанных с недропользованием, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

10) нарушением порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

11) самовольной застройкой площадей залегания полезных ископаемых и несоблюдением установленного порядка использования этих площадей в иных целях.

На возникновение угроз при недропользовании также оказывают влияние пространственные контуры месторождения полезных ископаемых, положение участка строительства и эксплуатации подземных сооружений, границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок, зоны сдвижения горных пород; контуры предохранительных целиков под природными объектами, зданиями и сооружениями, разность бортов карьеров и разрезов, размещение сети разведочных и эксплуатационных буровых скважин, а также другие факторы, влияющие на состояние горного массива и земной поверхности в связи с деятельностью по изучению и использованию недр.

В процессе производства горных и других работ, связанных с недропользованием, причиной возникновения приведенных выше угроз могут стать:

допуск к указанным работам лиц, не имеющих специальной квалификации и подготовки, либо тех, у кого есть медицинские противопоказания к работе во вредных и опасных условиях труда;

необеспеченность лиц, занятых на горных и геологоразведочных работах, специальной одеждой, средствами индивидуальной и коллективной защиты;

отсутствие или ненадлежащее проведение комплекса геологических, маркшейдерских и иных наблюдений, достаточных для обеспечения нормативного технологического цикла работ и прогнозирования опасных ситуаций;

применение машин, оборудования и материалов, не имеющих сертификата соответствия или не отвечающих требованиям правил и норм безопасности и производственной санитарии;

отсутствие систематического контроля за состоянием рудничной атмосферы, содержанием в ней кислорода, вредных и взрывоопасных газов и пылей;

неправильное использование взрывчатых веществ и средств инициирования взрыва, их неправильный учет и хранение;

отсутствие специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды, полезных ископаемых и пород, а также горных ударов;

непроведение мер по предупреждению деформационных процессов горного массива, обеспечивающему безопасное нахождение людей в горных выработках;

несвоевременное определение и нанесение опасных зон на планы горных работ;

отсутствие планов мероприятий, обеспечивающих охрану работников предприятий, ведущих работы, связанные с использованием недрами, и населения в зоне указанных работ от вредного влияния этих работ в их нормальном режиме и при возникновении аварийных ситуаций.

Безопасность в современном техногенном обществе – достаточно условное понятие, которое характеризуется преимущественно не отсутствием опасности, а состоянием защищенности, основанном на осознании существующего комплекса опасностей и практической реализации мер по предупреждению и предотвращению этих опасностей. Этим предопределяется наличие защитного комплекса в любом месте и ситуации техногенной деятельности, где присутствует совокупность потенциальных опасностей.

Не является исключением и пользование недрами, при нормативном регулировании которого должны быть учтены все возможные опасные факторы, обуславливающие необходимость разработки адекватных правовых мер по их устранению и предупреждению.

Приняв эти положения за основу, подчеркивая геосферную уникальность недр, выделим ряд имманентных им опасностей, возникающих при антропогенном воздействии на литосферу. Применяя используемую геологическими науками типологию свойств горного массива, учитывая группы свойственных характеристик, а также особенности возникновения и проявления опасностей в процессе пользования недрами, предлагаем следующую классификацию опасностей недропользования:

геоморфологические опасности (нарушение ландшафтов, проседание и сдвиги поверхности, оползни, просадки, тре-

щины и провалы грунта, другие поверхностные нарушения и преобразования);

литосферные опасности (истощение в результате превышения нормативов потерь и разубоживания полезных ископаемых при добыче, загрязнение и повреждение недр, изменение геомеханического и геодинамического состояния горного массива; появление эрозионных форм, суффозий и карстовых образований; загрязнение грунтовых и подземных вод, изменение их химического состава в результате техногенного нарушения обмена между водоносными горизонтами, другие негативные для геологической среды последствия);

геодинамические опасности (техногенные (наведенные) землетрясения, горные удары, обрушения и завалы горных выработок, сходы уступов и разрушения бортов карьеров, слом буровых скважин, проявления аномальной геодинамики горного массива);

газодинамические опасности (газопылевые выбросы, внезапные выбросы газа и полезного ископаемого; повышенное газовыделение, ухудшающее рудничную атмосферу; скопление в горных выработках и подземных сооружениях опасных для здоровья человека газов, в частности радоновой группы);

гидродинамические опасности (нарушение гидрологического режима и уровня подземных и грунтовых вод под влиянием антропогенной деятельности, подтопление территорий, затопление горных выработок, прорывы в них воды, глины, пульпы и других вредных субстанций).

Следует отметить, что перечень отображенных в праве (формализованных) видов опасностей полностью не исчерпывает все негативные факторы, с которыми сталкиваются недропользователи в процессе деятельности. В связи с этим необходимо дополнить начатую классификацию следующими видами:

геоклиматические опасности (наличие негативного влияния на человека температурного градиента)¹⁴;

опасности минеральных наночастиц (возникновение в процессе техногенного разрушения горных пород минеральных частиц микро- и наноразмера и увеличение количества сверхтонкой (плавающей) пыли, представляющей опасность для здоровья людей, в рудничном воздухе; вынос этих частиц в атмосферу при проветривании горных предприятий, что создаёт множество дополнительных и пока недостаточно исследованных экологических проблем)¹⁵;

геопатогенные опасности (наличие негативного влияния на здоровье и жизнедеятельность человека полей биоактивного диапазона геоэлектрической природы, территориально связанных с аномалиями геологической среды (разломы, пустоты и т.д.), в том числе возникающего в результате техногенного изменения недр)¹⁶;

микробиологические опасности (возможность перемещения в окружающую природную среду обитающих в литосфере ископаемых микроорганизмов, экологические свойства которых и воздействие их на организм человека до конца не изучены)¹⁷.

Являясь результатом действия природных геологических сил или антропогенных негативных действий, опасные проявления влияют на человека и окружающую природную среду, а значит, вызывают необходимость эколого-правового осмысления, оценки и выработки мер по их устранению. Поэтому данные обстоятельства, безусловно, приобретают юридическое значение и требуют правового закрепления их в качестве юридических фактов, обуславливающих возникновение правоотношений, направленных на обеспечение экологической безопасности при недропользовании.

В этих правовых формах целесообразно предусматривать возникновение специфических обязанностей государства по гарантированию безопасности персонала горнодобывающих предприятий и населения в случаях проявления опасных геологических явлений, а также от негативных результатов пользования недрами, в частности связанных с осуществлением опасных видов деятельности и эксплуатацией опасных объектов недропользования.

Следовательно, можно говорить об объективно существующих общественных отношениях в области недропользования, требующих всестороннего правового регулирования, но по характеру возникновения и составляющим элементам не вписывающихся в рамки как отношений по изучению и использованию недр, так и отношений охраны окружающей природной среды.

Таким образом, реализация правоотношений безопасности при недропользовании должна осуществляться в связи с:

- 1) определением видов опасной деятельности по использованию недр;
- 2) необходимостью установления комплекса требований и обязанностей по обеспечению безопасности в процессе осуществления этой деятельности и эксплуатации опасных объектов недропользования;
- 3) выявлением и локализацией зон опасного влияния объектов, расположенных в недрах, на другие природные объекты и социоприродные системы;
- 4) прогнозированием и предупреждением опасностей, связанных с недрами;
- 5) созданием организационных, информационных, инновационных, научных, технологических и других форм реа-

однородности Земли на среду обитания // Вестник Российской академии наук. Т. 66. 1996. № 8. С. 713–719; Кузнецова С.В., Синяков В.Н. Влияние соляных структур и связанных с ними разломов на формирование геопатогенных зон // Геология и полезные ископаемые Западного Урала. Материалы научно-практич. конференции. Пермь, 2000. С. 185–187; Руденко Б. Мать сыра-земля, геопатогенная // Наука и жизнь. 2007. № 5. С. 49.

¹⁷ См., например: Полунин Н. Биосфера и Вернадский // Вестник РАН. Т. 63. 1993. С. 122–124; Виленская Э.В., Дидоренко Э.А., Розовский Б.Г. Правовая охрана человека в окружающей среде. Луганск, 1999. С. 120–124; Старцев В.А. Трансгрессия древних микроорганизмов в ноосферу // Безопасность труда в промышленности. 2004. № 11. С. 67–70; Заварзин Г.А. Планета бактерий // Вестник РАН. Т. 78. 2008. № 4. С. 328–336; Sleep, Norman H. and Zoback, Mark D. Did earthquakes keep the early crust habitable? // Astrobiology. 2007. 7(6). P. 1023–1032.

¹⁴ Температурный градиент – мера возрастания или убывания температуры при перемещении на единицу длины в литосфере. Подробнее см.: Горная энциклопедия. В 5-ти т. Т. 2. М., 1984–1991. С. 129.

¹⁵ Подробнее см.: Трубецкой К.Н., Галченко Ю.П., Бурцев Л.И. Экологические проблемы освоения недр при устойчивом развитии природы и общества. М., 2003. С. 93–96; Трубецкой К.Н., Викторов С.Д., Галченко Ю.П., Одинцов В.Н. Техногенные минеральные наночастицы как проблема освоения недр // Вестник РАН. Т. 76. 2006. № 4. С. 318–332.

¹⁶ См. об этом: Мельник Е.К., Мусийчук Ю.И., Потифоров А.И. и др. Геопатогенные зоны – миф или реальность? // Научн. ред. В.А. Рудник. СПб., 1993; Рудник В.А. Влияние зон геологической не-

лизации программ выявления и предупреждения опасностей и угроз в сфере использования недр;

6) установлением системных требований для персонала объектов, связанных с недропользованием, а также введением по отношению к ним системы социально-правовых гарантий (льгот, компенсаций, преимуществ) в связи с их постоянным (или временным) пребыванием в особо опасных подземных условиях, в зонах влияния негативных природных и техногенных факторов пространства недр;

7) закреплением системы требований, норм и правил безопасности горных и других работ, связанных с использованием недр; условий пребывания на объектах недропользования граждан; правил литосферной, геоморфологической и экологической охраны массива недр в зоне действия объекта недропользования;

8) введением механизма обеспечения соблюдения этих требований, норм и правил государством, всеми недрополь-

зователями и другими субъектами правоотношений безопасности недр;

9) обеспечением разрешительного порядка осуществления хозяйственной, научной, культурной и другой деятельности, связанной с использованием пространства недр.

Представляется, решение обозначенных проблем лежит в плоскости разработки и принятия соответствующего закона, в котором следует заложить концептуальные основы правового регулирования безопасности недропользования, провозгласить его принципы, разработать адекватные правовые меры предупреждения и противодействия угрозам, унифицировать юридическую терминологию. Кроме того, необходимо внести изменения в действующие нормативно-правовые акты с целью приведения всего законодательства, регламентирующего тем или иным образом обеспечение безопасности при пользовании недрами, в согласованную взаимодействующую совокупность норм, призванных гарантировать целенаправленное и эффективное развитие этих сложных общественных отношений.