

**К ВОПРОСУ ОБ ИСТОРИИ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ПРИ ДОБЫЧЕ ЗОЛОТА****Алтын кенин өндүрүүдөгү айлана-чөйрөнү эл аралык укуктук коргоонун өнүгүү
тарыхы****History of the international legal regulation of the environment protection in gold mining**

***Аннотация:** в статье исследованы некоторые аспекты развития правового регулирования охраны окружающей среды при недропользовании на международном уровне. Также приведены примеры некоторых промышленно развитых государств.*

***Аннотация:** бул макалада кен өндүрүүдөгү айлана-чөйрөнү укуктук коргоонун эл аралык денгээлдеги өнүгүүсүнүн кээ бир аспекти изилденген жана макалада өнөр-жайы өнүккөн мамлекеттердин мисалдары келтирилген.*

***Annotation:** this article researches some aspects of the legal regulation of environmental protection in the subsoil at the international level. Also the article consider sexamples of some industrialized countries.*

***Ключевые слова:** добыча золота; влияние на окружающую среду; снижение негативного эффекта от недропользования; международное правовое регулирование; история становления.*

***Негизги сөздөр:** алтын өндүрүү; айлана-чөйрөгө таасир; кен өндүрүүдөгү терс таасирди төмөндөтүү; эл аралык укуктук коргоонун пайда болуусу*

***Keywords:** gold mining; the impact on the environment; reducing the negative effect of subsoil use; international legal regulation; formation history.*

Добыча россыпного золота является трудоемким и ресурсоемким процессом, активно затрагивающим окружающую среду и недра. Сам метод добычи, независимо от использования открытого или закрытого способа, является многоступенчатым, в процессе которого осуществляется вскрытие и извлечение породы, его химическая обработка (цианирование), повторное очищение и извлечение драгоценного металла. Описанный многоэтапный процесс не может не отразиться на окружающей среде, так как при вскрытии и извлечении породы с содержанием драгоценного металла

зуются взрывчатые вещества (тротилл), а при его химической обработке применяются окиси цианида. Выбросы только двух вышеперечисленных веществ оказывают отрицательные воздействия на почву и окружающую среду в целом, не считая бытовые отходы золота добывающего предприятия.

Поскольку золотодобыча является рентабельной деятельностью, а сам металл представляет собой основу товарно-денежных отношений, его добыча довольно широко распространена на всех континентах, за исключением Антарктиды. Такое широкое распространение данного вида предпринимательства требует правовых методов регулирования не только в национальных масштабах, но и на международной арене, так как влияние данного вида деятельности на окружающую среду носит общепланетный характер. Конечный продукт загрязнения от золотодобычи – недра, т.е. земельный ресурс. Общеизвестно, что отрицательное воздействие на недра может отразиться на гидросфере, биосфере и атмосфере. Согласно сведениям, приведенным

в Программе Организации Объединенных Наций (далее — ООН) по окружающей среде, на территории около трети поверхности планеты почва подвержена разным видам деградации¹, что сказывается на жизни более одного миллиарда человек в более, чем в 100 странах мира. Деградация почвы затрагивает порядка 110 стран. Ежегодно 12 млн. га земель (эта площадь сопоставима с территорией государства Бенин) приходят в упадок, а на них могло бы выращиваться до 20 млн. тонн зерна².

В связи с этим, возникает необходимость в формировании международных правовых рычагов в снижении воздействия на окружающую среду последствий недропользования, их оптимизации и применении.

Необходимо отметить, что международное правовое регулирование играет важную роль в снижении или устранении отрицательных последствий от недропользования, в частности от добычи золота, так как влияние на окружающую среду после такого рода деятельности может не ограничиваться территорией одной лишь страны. В этой связи, на сегодняшний день некоторые страны, расположенные в одном регионе, постепенно предпринимают шаги по разработке и принятию общих нормативно-правовых актов по охране окружающей среды при разработке недр, в том числе и при золотодобыче.

Следует также учесть, что интернациональные правовые механизмы в своей основе берут начало от норм статутного права и основываются на прецедентах отдельно взятых стран.

Добыча золота в законодательстве большинства зарубежных стран не обособляется в правовом отношении и рассматривается как часть недропользования, поэтому следует исследовать в целом свод нормативно-правовых актов по недропользованию этих стран.

Чтобы понять механизмы воздействия на эффективное использование недр в целях смягчения отрицательного воздействия на окружающую среду, в первую очередь, необходимо исследовать форму собственности на недра в различных государствах.

Так, исследователь русского горного права Абамелек-Лазарев предлагает широкую классификацию возможных принципов, выражающих отношение к праву собственности на недра³.

Первый - принцип акцессии, когда недра земли принадлежат собственнику поверхности, и он имеет право распоряжаться ими. Второй принцип получил название доминиальной системы, когда недра принадлежат Главе государства или государству, и он может распоряжаться ими как частный собственник, дифференцировано в каждом конкретном случае. Следующим принципом является горная регалия, когда государство или Глава государства по определенным им самим правилам, за определенное вознаграждение, уступает кому-либо права на недра. Последним принципом является горная свобода, когда недра земли никому не принадлежат, и каждый может провозгласить себя их собственником, начав эксплуатацию месторождений⁴.

В зависимости от формы собственности на недра, регулируются такие принципы охраны окружающей среды при недропользовании, как субъект и объект ответственности за загрязнение окружающей среды в процессе добычи полезных ископаемых, в том числе и золота.

Исследователи И.С. Яценко, Д.В. Василевская считают, что основу законодательства о недрах в зарубежной практике обычно формируют Конституции государств, специальные нормативные правовые акты, отдельные нормы других отраслей права и законодательства, а в государствах англосаксонской правовой семьи — прецеденты, которые, в целом, определяют систему правового регулирования пользования англосаксонской правовой семьи (Великобритания, США, Канада, ЮАР, Австралия и т.д.) прецеденты, скорее всего, играют ключевую роль в

¹ Воронцова О. В. «Международное сотрудничество и политика Европейского Союза в области охраны почв», журнал «Международное право», Содержание № 2, 2013, стр. 16]

² http://www.un.org/ru/events/desertification_decade/whynow.shtml

³ Абамелек-Лазарев С. С. Указ. соч. стр. 109.

⁴ Абамелек-Лазарев С. С. Указ. соч. стр. 1.

недрами⁵. Вторая часть утверждения является дискуссионной, так как прецеденты не могут сами по себе выполнять роль правовых механизмов в регулировании взаимоотношений в какой-либо сфере. В странах совершенствовании и оптимизации законодательства страны в конкретно взятой области.

В связи с изложенным, полагаем целесообразным обратиться к истории развития законодательства о недрах некоторых зарубежных стран, принадлежащих как к романо-германской, так и к англосаксонской системам права в целях выявления как общих подходов, так и имеющихся

различий к правовому регулированию охраны окружающей среды при недропользовании.

Первые упоминания о немецких законодательных актах по недропользованию относятся к началу 1185 г. (в Трире), а также к 1249 г. (в Гарце). Указанные акты уже включали положения о горной свободе, распространявшейся на поиски и добычу серебра, железных руд и соли. Эти акты закрепляли и право регалий, по которому владелец участка недр имел право на получение пошлины, обычно в виде десятины, за право добычи полезных ископаемых. Полученные платы могли быть по собственному желанию использованы правообладателем для устранения отрицательных последствий извлечения полезных ископаемых из недр.

Б.Д. Клюкин отмечает, что в XIV и XV в.в. происходит постепенное изменение горного законодательства. Прежде всего, изменения были связаны с появлением конкурсных процедур при получении права пользования недрами, введением обязательств по возмещению убытков и устранению последствий ведения горных работ⁶. В рассматриваемый временной промежуток в Германии принимается ряд законов, устанавливающих ответственность за некомпетентное ведение горных работ⁷.

Упомянем, что особенностью современного немецкого горного законодательства является обособление норм, регулирующих в первую очередь рациональное использование и охрану недр в рамках специальных законов (Закон ФРГ «О консолидации норм в области охраны недр» от 15 апреля 1996г. и Закон ФРГ «Об охране недр»).

Кроме того, Б.Д. Клюкин указывает, что во второй половине XVIII века в Германии принимается ряд законов, устанавливающих ответственность за некомпетентное ведение горных работ⁸.

В государствах англосаксонской системы права, к которым относятся и Великобритания, весомое значение имеет система прецедентов; при этом, в целях регулирования отношений недропользования, уже в 1866 г. был принят Закон «О коренных месторождениях», установивший порядок пользования недрами.

И.С. Яценко и Д.В. Василевская отмечают, что в силу сложившихся традиций для Великобритании большое значение имеют нормы «common law» (общего права) и система прецедентов. Исследователи отмечают, что с помощью норм «common law» регулируются вопросы собственности, обязательственные отношения, а также возмещение причиненного

⁵ Яценко И.С., Василевская Д.В. «Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ»

⁶ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000, стр. 54

⁷ Яценко И.С., Василевская Д.В. «Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ»

⁸ Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000, стр. 54, стр.

вреда⁹. Т.е. система прецедентов или полученный опыт в сфере охраны окружающей среды при недропользовании активным образом видоизменяет нормы писаного права, что, в свою очередь, расширяет возможности правовых механизмов для снижения отрицательного воздействия недропользования.

В свою очередь, законодательство Канады, Австралии, США построено с учетом федеративного устройства, согласно которому каждый штат или провинция имеют свои горные законы. Федеральное законодательство регулирует отношения недропользования только на территориях и акваториях, находящихся под федеральной юрисдикцией.

С. Блэкман указывает, что значительный объем полномочий в сфере управления ресурсами недр передано провинциям¹⁰.

Сфера государственного вмешательства распространяется на вопросы развития недропользования во всех ее аспектах: место расположения руды, нормы добычи, строительство дорог, перерабатывающих установок, вопросы производственной безопасности, загрязнение окружающей среды, аварии, уровень шума, воздействие на животный мир и др.

История развития зарубежного законодательства о недрах свидетельствует о том, что на протяжении длительного времени, вплоть до середины XX века, законодательство в большинстве зарубежных государств

развивалось в значительной степени автономно. Позднее, в связи с объединением стран в различные союзы, содружества, а также в связи с процессами глобализации начинают проявляться тенденции по выработке общих схем и подходов к правовому регулированию отношений в сфере недропользования.

Например, в Европейском Союзе выработана единая экологическая политика, которая, в свою очередь, является основой для разработки общеевропейского законодательства по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов. Она связана с принятием нормативных актов Европейского Сообщества по охране окружающей среды в промышленности.

Сегодня ЕС признает, что экологическое законодательство остается важным инструментом в решении проблем, охраны окружающей среды в странах - членах ЕС, а его соблюдение и совершенствование является одним из приоритетов в экологической политике Европейского Сообщества. Европейская Комиссия применяет санкции (вплоть до привлечения к ответственности на уровне Европейского Суда) в отношении тех стран, которые не выполняют свои обязательства по охране окружающей среды при недропользовании и других отраслях промышленности.

Значительное внимание в ЕС уделяется правовой охране окружающей среды от отходов производства и потребления. Здесь следует отметить ряд важных директив ЕС:

а) Директива ЕС о сжигании опасных отходов (94/67/ЕЕС), в которой определены меры по предупреждению и снижению отрицательного влияния на окружающую среду и здоровье человека загрязнения воздуха, почв и вод, вызванного сжиганием опасных отходов. Определены условия нормирования и осуществления выбросов предприятиями;

б) Директива ЕС об опасных веществах (76/464/ЕЕС) устанавливает механизм устранения или снижения выбросов опасных веществ промышленными предприятиями на земли, побережье и территориальные воды, а также содержит список 1 и 2 с группами и видами опасных веществ, внесение в окружающую среду которых требует предварительного разрешения от уполномоченных органов;

в) Директива ЕС об управлении отходами (975/442/ЕЕС) с поправками, внесенными Общей директивой 91/156/ЕЕС, определяет систему управления отходами и их образованием. Она требует максимально избегать их образования, поощрять предприятия осуществлять переработку отходов, включая их утилизацию и использование в качестве источников энергии;

⁹Яценко И.С., Василевская Д.В. «Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ»

¹⁰Яценко И.С., Василевская Д.В. «Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ»

г) Директива ЕС об опасных отходах (91/689/ЕЕС) устанавливает меры по размещению, удалению опасных отходов. Запрещается предприятиям и организациям смешивать опасные отходы различных видов, опасные отходы с неопасными, кроме как в определенных обстоятельствах;

д) Директива ЕС об отходах промышленности, связанной с диоксидом титана (78/176/ЕЕС, 82/883/ЕЕС, 92/112/ЕЕС), регулируются отношения по предотвращению и снижению загрязнения окружающей среды, вызванного отходами от промышленности, связанной с диоксидом титана;

е) Директива ЕС о полигонах для захоронения отходов (99/31/ЕС) определяет стандарты для функционирования полигонов. Так, предусматривается организация, управление, ликвидация и мониторинг мест их расположения, возможность размещения на них тех или иных отходов, установлены предварительная очистка, ограничения по размещению органических, опасных и бытовых отходов, минимальные технические требования, которые должны отражаться в разрешениях, выдаваемых организациям, эксплуатирующим полигоны;

ж) Директива ЕС Seveso (96/82/ЕЕС) содержит меры по предупреждению промышленных аварий, в том числе связанных с опасными веществами, и по ограничению их последствий. Предписывается разрабатывать в промышленности, связанной с опасными веществами, декларацию безопасности и план действий в чрезвычайных ситуациях, запрещается деятельность предприятий и производственных объектов, если имеется серьезная нехватка мер по обеспечению безопасности.

Политика ЕС направлена на то, чтобы потребление промышленными предприятиями возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов не превышало емкости экосистемы, а их использование в хозяйственной деятельности должно быть отделено от экономического роста посредством повышения эффективности использования ресурсов на предприятиях¹¹.

Кроме Европейского Союза на сегодняшний день ни один другой регион не достиг таких систематических результатов по разработке международных норм писаного права по совместной охране окружающей среды от различных видов отрицательных воздействий, в том числе и от недропользования.

На межгосударственном уровне охрана окружающей среды от добычи россыпного золота регулируется международными конвенциями и договорами по защите экологии и климата, которые, скорее для большинства стран носят императивный характер, чем регулятивный.

К этим видам интернациональных документов можно отнести: Протокол по стойким органическим загрязнителям от 1979 года, Всемирная хартия природы от 1982 года, Роттердамская конвенция о процедуре предварительного обоснованного согласия в отношении отдельных опасных химических веществ и пестицидов в международной торговле от 1998 года, Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях от 2001 года, Протокол по стратегической экологической оценке к Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте от 2003 года и т.д.

Как видно из перечисленного списка нормативных документов, недропо-

¹¹¹¹Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000, стр. 76

льзование а именно добыча золота, обособленно от других экологических проблем на мировой арене не рассматривается. Данный вопрос очень актуален, так как применение цианида, взрывные и буровые работы при золотодобыче оказывают долгосрочное региональное отрицательное воздействие на ландшафт, почву, питьевую воду, флору и фауну. Отсутствие конкретизированного документа по охране окружающей среды при добыче золота среди международных документов вызывает необходимость разработки и внедрения такого рода нормативно-правового акта, а именно по регулированию уровня использования взрывчатых веществ и цианида, или их возможной замены на другие виды менее опасных химических веществ.

Литература

1. Воронцова О. В. Международное сотрудничество и политика Европейского Союза в области охраны почв // Международное право, № 2, 2013, С. 16-38.
2. URL: http://www.un.org/ru/events/desertification_decade/whynow.shtml;
3. Абамелек-Лазарев С. С. Указ. соч. стр. 109.
4. Яценко И.С., Василевская Д.В. Зарубежное и российское законодательство о недрах: сравнительно-правовой анализ.
5. Клюкин Б.Д. Горные отношения в странах Западной Европы и Америки (Англия, Канада, США, Франция, ФРГ). М., 2000
6. Круглов В.В. Законодательство европейского сообщества в сфере охраны окружающей среды в промышленности // Экологическое право, № 2, 2005